

Er ref: KN2025/02333

kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks.remissor@regeringskansliet.se

Vår ref: Kai-Yee Thim
Karin Tormalm

kai-yee.thim@skogsindustrierna.se
karin.tormalm@skogsindustrierna.se

R:SI2025-98

Yttrande avseende Naturvårdsverkets delredovisning om genomförandet av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall

Skogsindustrierna tackar för möjligheten att lämna synpunkter på promemorian Förslag till komplettering av EU:s förpackningsförordning i svensk rätt (KN2025/01333).

Sammanfattning

Harmoniserad tillämpning av (EU) 2025/40 är avgörande.

Skogsindustrierna välkomnar förordningen om förpackningar och förpackningsavfall (EU)2025/40 men betonar att genomförandet måste ske enhetligt inom EU. Kommissionens vägledning är central för rättssäkerhet och för att undvika nationella särlösningar som snedvrider konkurrensen.

Definitionerna i (EU) 2025/40 bör tillämpas

Skogsindustrierna avstyrker förslaget till 1 kap. 11 § i dess nuvarande lydelse. (4.1.2)

Möjligheten till en godkännandeprocess för enskilt fullgörande av åtaganden enligt EU-förordning om förpackningar bör inte tas bort.

Skogsindustrierna bedömer att det kan komma att vara av intresse för de befintliga marknadsdrivna systemen för återanvändning eller system för återanvändning att ansöka om godkännande för enskilt fullgörande även för specialförpackningar av trä och att denna möjlighet därmed bör finnas. (4.5.5)

Förpackningsavgifter för träförpackningar bör avspegla förpackningens livslängd och dess marknadsvärde som återanvändbar eller reparerbar eller som avfall i Sverige.

Skogsindustrierna anser att förslaget om vad en producentansvarsorganisation ska ta hänsyn till, när den bestämmer förpackningsavgiften för träförpackningar, bör bygga på fler bedömningsgrunder. (4.5.5)

Krav på sortering måste anpassa efter materialens faktiska förutsättningar

För pappers- och kartongförpackningar bör sortering ske enligt branschens standard EN 643, med ytterligare sortering där det ger miljönytta. Redan rena och högkvalitativa flöden bör inte omfattas av onödiga krav. Skogsindustrierna efterfrågar förtydligande om de olika förutsättningar och behov som finns för dagens insamlade förpackningsavfall för att nå de krav och mål för de förpackningskategorier som anges i (EU) 2025/40 (artikel 6 samt tabell 1 i bilaga II). (4.6.1)

Värna marknadsbaserade system för insamling av verksamhetsavfall.

Skogsindustrierna understryker att det är av stor vikt att regleringen utformas så att befintliga, välfungerande och marknadsbaserade materialflöden från verksamhetsavfall bibehålls. (4.8)

2-procentskravet för åtgärder avstyrks.

Skogsindustrierna avstyrker förslaget om att minst två procent av de årligen betalda förpackningsavgifter som betalas av en producent till en producentansvarsorganisation ska avsättas till avfallsminsknings-åtgärder och avfallsförebyggande åtgärder. (4.16.2)

Vidare avstyrker Skogsindustrierna att minst två procent av de årligen betalda förpackningsavgifter som betalas av en producent till en producentansvarsorganisation ska avsättas för retursystem. (4.16.2)

Undvik överimplementering som hämmar innovation och bioekonomi

Skogsindustrierna avstyrker handlingsalternativ 2 och 3 då detta är en tydlig överimplementering av engångsplastdirektivet. (7)

Möjliggör rötning av vissa komposterbara och kontaminerade komponenter.

Skogsindustrierna efterfrågar att möjliggöra insamling av vissa komposterbara, livsmedelskontaminerade komponenter med matavfall för rötning och undvik styrning som omotiverat likställer biobaserat med fossilbaserat. (9.2)

Skogsindustriernas yttrande

Skogsindustrierna välkomnar förpacknings- och förpackningsavfallsförordningen (EU)2025/40 (PPWR) och bedömer att den skapar förutsättningar för att förpackningar i högre grad ska bidra mer till att stärka den cirkulära ekonomin både nationellt och i EU. Förordningen är en del av EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi och utgör samtidigt ett betydelsefullt bidrag till EU:s bioekonomistrategi.

Kombinationen av dessa två strategiska inriktningar understryker att **cirkularitet och biobaserade lösningar behöver utvecklas parallellt för att EU ska nå sina klimat- och resurseffektivitetsmål.**

En grundförutsättning i den biobaserade ekonomin är att minska beroendet av fossila råvaror och främja material som kan användas och återvinnas med låg klimatpåverkan. Genom att värna och utveckla användningen av förnybara resurser kan Sverige inte bara bidra till en mer hållbar materialanvändning, utan också stärka sin konkurrenskraft i en ekonomi där minskad klimatpåverkan är avgörande.

Skogsindustrin anser att Sverige har möjlighet att bli ett föregångsland i utvecklingen av ett robust och högpresterande cirkulärt kretslopp för förpackningar genom att värna om förnybara material, sätta mål för hög insamlingsgrad och materialkvalitet samt stödja en konkurrenskraftig marknad för återvunnet material. Samtidigt är det avgörande att genomförandet av PPWR sker harmoniserat inom EU. Den vägledning som EU-kommissionen publicerade den 30 mars 2026 är därför av stor betydelse för rättssäker tillämpning och likvärdiga konkurrensvillkor. **För att säkerställa ett enhetligt regelverk och undvika nationella särlösningar bör Sverige tydligt verka för att Kommissionens vägledning får en central roll i genomförandet av förpacknings- och förpackningsavfallsförordningen (EU)2025/40.**

Avsnitt 4.1 Förslag till allmänna bestämmelser

4.1.2 Definitioner

Skogsindustrierna avstyrker förslag till 1 kap. 11 § i dess nuvarande lydelse. Av förslaget följer att centrala begrepp som *engångsprodukt*, *engångsplastprodukt*, *mugg*, *engångsmugg*, *dryckesbehållare* och *matlåda* ges samma innebörd som i svenska förordningen (2021:966) om engångsprodukter, som bygger på (EU) 2019/904. Bestämmelsen behöver förtydligas så att det framgår att definitioner som hämtas från direktivet (EU) 2019/904 endast ska användas när regleringen avser genomförandet av det direktivet. Förslaget innebär att definitionen i (EU) 2019/904 blir ett komplement till (EU) 2025/40. **Detta är inte lämpligt då (EU) 2025/40 har egna definitioner och bör därmed ges företräde och vara styrande.**

Skogsindustrierna anser att den föreslagna lösningen är olämplig, då den riskerar att leda till oönskade och rättsosäkra konsekvenser. (EU) 2019/904 och (EU) 2025/40 bygger på olika rättsliga angreppssätt. I den förstnämnda definieras produkter utifrån förekomst av plast, oavsett omfattning eller materialkombination. Förordningen om förpackningar och förpackningsavfall (EU) 2025/40 bygger däremot på en uttrycklig och medveten uppdelning mellan olika materialkategorier, där plastförpackningar och kompositförpackningar behandlas som skilda kategorier. Denna struktur är grundläggande för förordningens tillämpning och för dess avsedda balans mellan miljönytta, konkurrenskraft och harmonisering inom den inre marknaden.

En generell hänvisning till (EU) 2019/904 och dess definitioner riskerar därför att få genomslag även i sammanhang där förordningen (EU) 2025/40 är avsedd att vara ensam styrande. I synnerhet finns en **risk för att fiberbaserade förpackningar med mindre inslag av plast, som enligt (EU) 2025/40 inte klassificeras som plastförpackningar, kommer att hanteras som sådana i nationell tillämpning.** Detta skulle innebära en utvidgning av regelverkets räckvidd och därmed en överimplementering.

Slutligen står Naturvårdsverkets förslag i strid med **Kommissionens vägledning där det tydligt klargörs att definitioner som baseras på (EU) 2019/904 inte ska användas inom ramen för (EU) 2025/40.** I vägledningen anges istället att kompositförpackningar som innehåller mindre än 5 % plast inte ska betraktas som engångsplastförpackningar enligt bilaga V. Detta klargörande innebär att en tillämpning av definitioner från (EU) 2019/904 inte endast skulle vara en överimplementering av vad (EU) 2025/40 medger, utan även leda till en **felaktig klassificering av förpackningar som enligt gällande regelverk uttryckligen inte omfattas av reglerna för engångsplastförpackningar.**

Avsnitt 4.5 Förslag på hantering av förpackningar och förpackningsavfall

4.5.5 Producentens ansvar - enskilt fullgörande

Skogsindustrierna avstyrker förslaget att det ska vara obligatoriskt att anlita en producentansvarsorganisation för den som tillhandahåller träförpackningar för engångsbruk, s.k. specialförpackningar, på den svenska marknaden. **Skogsindustrierna anser att möjligheten att ansöka om godkännande för att själv fullgöra åtaganden om enligt EU-förordningen bör finnas i Sverige.**

Skogsindustrierna tillstyrker förslaget att producenter som tillhandahåller återanvändbara förpackningar och som ingår i ett system för återanvändning inte behöver ansluta sig till en producentansvarsorganisation.

När EU-förordningen för förpackningar börjar tillämpas, sker en förändring vad gäller definitionen av producent. Det innebär att producentansvaret framöver kommer åligga träförpackningstillverkare som för första gången tillhandahåller förpackningar i Sverige och inte som idag, den som använder förpackningen. Närmare 80 procent av de träförpackningar som tillverkas i Sverige är återanvändbara förpackningar där merparten roterar och repareras i befintliga marknadsdrivna system för återanvändning eller system för återanvändning. Flera tillverkare bedriver även produktion av specialförpackningar, som är kundanpassade och därmed svåra att återanvända i sin helhet.

Skogsindustrierna bedömer att det kan komma att vara av intresse för de befintliga marknadsdrivna systemen för återanvändning eller system för återanvändning att ansöka om godkännande för enskilt fullgörande även för specialförpackningar av trä och att denna möjlighet därmed bör finnas. I dagsläget finns det två godkända producentansvarsorganisationer i Sverige. Ingen av dessa har någon längre erfarenhet av att hantera avfall från träförpackningar. Skogsindustrierna anser att så som träförpackningstillverkare och reparatörer organiserar återanvändning och återvinning i dessa flöden idag, är det möjligt att hantera dessa flöden även för att fullgöra åtaganden enligt EU-förordningen. I vissa fall kan en utveckling av organisationen behöva ske för att möta de krav som ställs på aktörerna, men grunden bör vara att nyttja en redan befintlig och väl fungerande marknad och organisation för flöden av återanvändning, reparation och materialåtervinning av träförpackningar. Se vidare punkt 4.10 nedan.

4.5.5 Producentens ansvar – avgifter

Skogsindustrierna tillstyrker förslaget att förpackningsavgifter endast ska omfatta träförpackningar avsedda för engångsbruk.

Skogsindustrierna tillstyrker förslaget att förpackningsavgifter för återanvändbara träförpackningar ska betalas till det system där förpackningen ingår. Skogsindustrierna anser dock att det bör vara systemet där förpackningarna ingår som anger om och i så fall när, avgifter ska betalas. Återanvändbara förpackningar av trä har en livslängd som oftast överstiger 10 år, ibland mer. Dessa cirkulerar i dag i ekonomiskt fungerande system för återanvändning och reparation, där systemen tar hand om förpackningarna, vid behov reparerar och därefter säljer dem vidare. Det bör därmed vara systemet där förpackningarna ingår som anger avgiftens storlek samt om och i så fall när avgifter ska betalas.

Förpackningsavgifter är satta bland annat för att motivera bättre miljöprestanda, inklusive materialåtervinning och återanvändning, vilket är en rimlig ordning. Skogsindustrierna anser dock att avgiften för förpackningar (exv. träemballage med hög vikt och volym per enhet) som ingår i etablerade, robusta marknadsdrivna återanvändningssystem bör avspegla rotationsgrad, reparerbarhet och faktiskt återanvändning och sättas av det system där den ingår som beskrivits ovan.

Hanteringen av returträ från förpackningar är idag en lönsam verksamhet såväl i form av återanvändning, efter reparationer eller vid materialåtervinning i form av spånprodukter eller för energi. Skogsindustrierna anser därför att förslaget om vad en producentansvarsorganisation ska ta hänsyn till, när förpackningsavgiften bestäms, bör kompletteras med att **avgiften ska minskas med den intäkt som försäljning av förpackningen** eller förpackningsavfallet ger.

Eftersom förpackning av trä har en mycket lång livslängd och en stor del exporteras och blir avfall någon annanstans än i tillverkningslandet, bör det även framgå att **förpackningsavgifter för träförpackningar ska ta hänsyn till den mängd av dessa som blir avfall i Sverige.**

Genom ändrad definition av "producent" är det nu tillverkaren av en förpackning i Sverige som ska betala förpackningsavgiften, eftersom det är tillverkaren som för första gången tillhandahåller förpackningen på marknaden. Eftersom det är användaren, dvs den som fyller förpackningen, som vet hur stor andel av förpackningarna som ska exporteras och hur stor andel som stannar i Sverige är det primärt användaren som kan säkerställa att avgift endast betalas för de förpackningar som kan bli avfall i Sverige. Den nya definitionen, där tillverkaren betalar förpackningsavgift medför att avgift kommer betalas även för sådant som exporteras, om inte **förpackningsavgifterna för träförpackningar tar hänsyn till den mängd av dessa som blir avfall i Sverige.**

Sammantaget anser Skogsindustrierna dels att förslaget om vad en producentansvarsorganisation ska ta hänsyn till, när den bestämmer förpackningsavgiften för träförpackningar, bör kompletteras med ovanstående bedömningar, dels att det krävs en ökad transparens av hur förpackningsavgifterna beräknas. Skogsindustrierna menar även att det kan behövas en ökad grad av tillsyn över producentansvarsorganisationernas beräkning och hantering av förpackningsavgifter.

Avsnitt 4.6 Producentansvarsorganisationer för förpackningar

4.6.1 Allmänna krav på producentansvarsorganisation

Skogsindustrierna stödjer förslaget att införa ett tillägg till nuvarande bestämmelser som innebär att producentansvarsorganisationen ska se till att det insamlade avfallet genomgår återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation, i den mån det är miljömässigt motiverat och tekniskt genomförbart.

Skogsindustrierna anser dock att **ytterligare vägledning behövs för att undvika en alltför godtycklig bedömning** av vilka fraktioner av insamlat förpackningsavfall som behöver sorteras ytterligare för att kunna bidra till högkvalitativ materialcirkulation. En sådan vägledning bör ta sikte på att tydliggöra när ytterligare sortering är miljömässigt motiverad, utifrån materialets kvalitet, sammansättning och faktiska möjligheter till högkvalitativ materialåtervinning. Idag finns det insamlat förpackningsavfall som miljömässigt inte behöver sorteras ytterligare, då vissa flöden redan är tillräckligt rena och har hög materialåtervinningsgrad, exempelvis fiberbaserade förpackningar från processindustrin (verksamhetsavfall) som uppfyller branschens standard EN 643 grupp 1.05 (wellpapp). Dessa flöden skiljer sig väsentligt från insamlat förpackningsavfall från hushåll, både vad gäller materialets renhet och dess förutsättningar för direkt materialåtervinning.

Samtidigt finns andra flöden, särskilt insamlat förpackningsavfall från hushåll, som miljömässigt motiverat behöver mer sortering för att uppnå högkvalitativ materialcirkulation. Materialet bör då delas i renare fraktioner för att maximera fiberutbyte och möjliggöra att fler aktörer kan bidra till materialåtervinning. Exempelvis klassas insamlat hushållsmaterial enligt EN 643 som "mixade förpackningar", grupp 5.02. Denna grupp kan sorteras vidare till 1.04 (wellpapp och kartong) och 5.03 (vätskekartong), vilket minskar andelen 5.02 som är lägre värderad och har lägre materialåtervinningsgrad. Uppdelade fraktioner efterfrågas dessutom av fler återvinningsanläggningar.

Sverige har goda förutsättningar att utvecklas till ett föregångsland inom återvinning av fiberbaserade material. För att detta ska bli möjligt krävs dock en tydligare nationell styrning som i högre grad tar fasta på återvinningsens kvalitet, snarare än enbart insamlade volymer. Mot denna bakgrund behöver det i nationella regelverk tydliggöras vad som avses med ”miljömässigt motiverad” sortering och hur detta begrepp ska tillämpas i praktiken. Detta är särskilt relevant för vätskekartonger, som utgör ett klimatmässigt fördelaktigt förpackningsalternativ men där Sverige i dag har en lägre insamlings- och återvinningsgrad jämfört med flera andra EU-länder.

I dagsläget samlas fiberbaserade förpackningar från hushåll in i en gemensam insamlingsström. Denna fraktion består inte enbart av pappers- och kartongförpackningar, utan innehåller även felsorterade förpackningar av andra material, övrigt papper som enligt gällande system ska samlas in separat samt en inte obetydlig andel icke-förpackningar. Sammantaget uppgår andelen sådant oönskat innehåll till omkring fem procent. Denna sammansättning medför att kvaliteten på det insamlade materialet blir låg, vilket i sin tur leder till en hög andel restavfall och betydande förluster av värdefulla fibrer. Enligt en studie genomförd av Returkartong i samarbete med Roland Berger (2024) består det insamlade materialet i genomsnitt av endast 84 procent återvinningsbart pappersmaterial. Resterande del utgörs av felsorterat avfall, vilket innebär att material som i grunden är tekniskt återvinningsbart i praktiken inte kan materialåtervinnas utan i stället styrs mot energiutvinning.

Mot denna bakgrund bedömer Skogsindustrierna att **ytterligare sortering av den gemensamma fiberfraktionen i många fall är miljömässigt motiverad och nödvändig för att uppnå högkvalitativ materialåtervinning**. För att uppnå högkvalitativ materialåtervinning och säkerställa att fibrer tas tillvara på ett resurseffektivt sätt krävs renare och mer homogena fraktioner till återvinningsanläggningarna. Detta är en förutsättning för att Sverige ska kunna uppfylla de krav som följer av förordning (EU) 2025/40, särskilt mot bakgrund av de skärpta kraven på återvinningsbarhet och bevisad materialåtervinning i industriell skala för fiberbaserade förpackningar.

För att förbättra återvinningen krävs därför både tydligare regelverk, investeringar och tekniska lösningar på sorterings- och återvinningsutmaningar. Det avgörande är att det etableras kostnadseffektiva lösningar som säkerställer att återvinningsanläggningar tillförs tillräckligt rena fraktioner.

Skogsindustrierna efterfrågar förtydliganden av hur olika typer av insamlat förpackningsavfall ska hanteras för att uppfylla de krav och mål som gäller för förpackningskategorierna enligt förordning (EU) 2025/40, särskilt artikel 6 samt tabell 1 i bilaga II. För pappers- och kartongbaserade förpackningar bör sortering ske i enlighet med branschens standard EN 643. Insamlat material som klassas som grupp 5 (blandade kvaliteter) bör, när det är miljömässigt motiverat, sorteras ytterligare för att öka andelen högre kvaliteter i grupp 1 samt för att möjliggöra renare fraktioner inom grupp 5, exempelvis vätskekartong. En sådan sortering är central för att förbättra materialåtervinningen för förpackningskategorierna pappersförpackningar och vätskekartong enligt förordning (EU) 2025/40.

Sverige har länge haft ett välfungerande producentansvarssystem, men systemet är i dag i huvudsak utformat för att maximera insamlade volymer snarare än kvaliteten på det material som går till materialåtervinning. För att uppfylla kraven enligt förordning (EU) 2025/40 och samtidigt säkerställa konkurrensneutralitet mellan producentansvarsorganisationer krävs därför ett förtydligande i förordningarna. Ansvaret för miljömässigt motiverad sortering behöver preciseras, och

Naturvårdsverket bör ges ett tydligt mandat att fastställa de tekniska och kvalitativa kriterier som avgör när ytterligare sortering krävs för att möjliggöra högkvalitativ materialåtervinning.

Avsnitt 4.8 Förslag på insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Skogsindustrierna betonar vikten av att insamling och hantering av verksamhetsavfall fortsatt är marknadsdriven. Fiberbaserade material från verksamheter, såsom wellpapp och andra högkvalitativa pappersfraktioner, har högt materialvärde och är lönsamma att återvinna på en fri marknad. **Dessa etablerade flöden bygger på affärsmässiga incitament som säkerställer renare fraktioner, hög återvinningsgrad och en stabil tillgång till återvinningsbar råvara för svenska pappersbruk.**

Erfarenheter från kommunalt övertagande av insamlingen av hushållens förpackningar visar att minskat marknadsutrymme kan ge negativa effekter på återvinningen. I samband med omläggningen har flera kommuner samlat wellpapp tillsammans med annat pappersavfall. I kombination med att det även är längre ledtider har lett till att materialkvaliteten har försämrats och därmed sämre förutsättningar för den svenska pappersindustrin att materialåtervinna resurseffektivt. En av anledningarna till detta är att ersättningsmodellerna som producentansvarsorganisationerna tillämpar ger inte alltid tillräckligt incitament för att upprätthålla en separat insamling av wellpapp, trots att detta hade varit både rimligt och lönsamt i ett marknadsbaserat system. När producentansvarsorganisationerna samtidigt pressas att hålla nere kostnader finns en risk att nödvändiga sorteringsåtgärder prioriteras ned. Detta försämrar i sin tur materialåtervinningen negativt, eftersom kvaliteten på inkommande fraktioner är central för att möjliggöra effektiv återvinning i industriell skala. Mot denna bakgrund ser Skogsindustrierna risk för att liknande effekter kan uppstå även för verksamhetsförpackningarna om marknadens roll begränsas. Ett system som inte tillvaratar de ekonomiska drivkrafter som finns för högvärdig återvinning riskerar att leda till försämrad kvalitet, lägre materialutbyte och ökade mängder som går till energiåtervinning i stället för cirkulära flöden. **Regleringen bör därför utformas så att befintliga, välfungerande och marknadsbaserade materialflöden från verksamhetsavfall bibehålls.**

Avsnitt 4.10 Förslag på system för återanvändning

Skogsindustrierna tillstyrker förslaget att införa ett tydligt ramverk för system för återanvändning men vi avstyrker förslaget gällande anmälningsplikt. Eftersom EU-förordningen inte ställer krav på anmälan, bör det inte heller ställas sådana krav på svenska system för återanvändning. Sådant krav på anmälan innebär en administrativ börda för företag och motivet att det *vore lämpligt* förefaller som ett svagt motiv. Genom rapporteringsskyldigheten kommer rimligtvis all relevant informationen den behöriga myndigheten tillhanda en gång per år, vilket bör anses tillräckligt.

Skogsindustrierna efterfrågar vägledning om hur "systemansvarig" ska tillämpas i öppna system där ansvar och aktörsroller är vitt spridda varvid ingen direkt systemansvarig kan definieras. Författningsförslaget kräver anmälan av systemansvarig men EU-förordningen ger öppna system och "system utan systemansvarig" undantag i olika delar av lagstiftningen (EU 2025/40 Bilaga VI). Det föreligger därför ett stort behov av att pragmatiskt tydliggöra och hantera frågan om systemansvarig i öppna system. Utan vägledning finns risk för dubbelrapportering eller oklarheter om vem som ska anmäla.

Det är i dagsläget otydligt i vilken utsträckning de befintliga systemen för återanvändning, kommer att vara godkända som system för återanvändning enligt EU-förordningen om förpackningar. Inte heller i remissens avsnitt 4.10 är det tydligt vilket system för återanvändning som avses – det nuvarande, enligt den befintliga svenska förpackningsförordningen eller det kommande, enligt EU-förordningen om förpackningar.

Avsnitt 4.15 Förslag på mål för insamling, materialåtervinning, minskad nedskräpning och innehåll av återvunnen plast

4.15.1 Insamlingsmål

Skogsindustrierna tillstyrker den föreslagna insamlingsgraden på 90% för pappers- och kartongförpackningar. En högre insamlingsgrad, i kombination med krav på ytterligare sortering, skapar goda förutsättningar för att Sverige ska kunna nå materialåtervinningsmålet på 85 procent för dessa förpackningar.

Skogsindustrierna noterar att Naturvårdsverket avvaktar med att fastställa insamlingsmål vad gäller träförpackningar. Skogsindustrierna medverkar gärna i det fortsatta utredningsarbetet vad gäller statistik för avfall från träförpackningar samt i framtagandet av ett relevant insamlingsmål för träförpackningar som kan leda till ökad återanvändning och återvinning.

Avsnitt 4.16 Förslag på åtgärder för återanvändning och påfyllning

4.16.2 Minimiandel för avfallsförebyggande åtgärder

Skogsindustrierna avstyrker förslaget om att minst två procent av de årliga förpackningsavgifter som betalas av en producent till en producentansvarsorganisation ska avsättas till avfallsminskningsåtgärder och avfallsförebyggande åtgärder.

Naturvårdsverkets bedömning att minst 2 procent av de årliga förpackningsavgifterna ska avsättas till avfallsminsknings- och avfallsförebyggande åtgärder är inte rimlig. En sådan schabloniserad procentsats saknar proportionalitet och är inte tillräckligt motiverad utifrån svenska förutsättningar. I Sverige införs nu fastighetsnära insamling, vilket medför ökade förpackningsavgifter på den svenska marknaden. Dessa kostnader omfattar bland annat utbyggnad och drift av insamlingssystem för att nå en högre insamlingsgrad av förpackningar. Ökade volymer ger inte automatiskt renare fraktioner. För att öka den faktiska materialåtervinningen behöver därför investeringar göras för sorterings- och behandlingskapacitet samt utveckling av effektiva processer för materialåtervinning. För detta behöver strategiska investeringar göras av samtliga producentansvarsorganisationer och deras värdekedja. Skogsindustrierna motsätter sig därför att två procent av avgiftsintäkterna örönmärks, eftersom detta riskerar att tränga undan nödvändiga investeringar i den infrastruktur och de processer som är avgörande för att uppnå hög materialåtervinning.

I stället för ett ensidigt fokus på avfallsförebyggande åtgärder bör det tydliggöras att medel inom producentansvarssystemen även får användas för åtgärder som förbättrar materialåtervinningen. Investeringar i sortering, återvinningsteknik och kvalitet i återvunnen material är centrala för att minska resursanvändning och miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv.

Ett minimikrav på 2 procent till ett begränsat ändamål riskerar därför att motverka sitt syfte. Eventuella krav på avsättningar bör vara flexibla, behovsanpassade och ge utrymme för prioriteringar som stärker både avfallsförebyggande insatser och förbättrar materialåtervinning, särskilt i länder som Sverige, som genomför omfattande och kostnadskrävande systemomställningar.

Mot denna bakgrund anser Skogsindustrierna att ett eventuellt krav på avsättning för avfallsförebyggande åtgärder bör vara begränsat. En mer rimlig nivå är en **maxnivå på 2 procent** av avgiftsintäkterna för sådana åtgärder, och att initialt rekommendera en avsättning på 0,5 procent.

Skogsindustrierna noterar att Naturvårdsverket i sitt förslag inte redovisar hur myndigheten har gjort bedömningen att de föreslagna åtgärderna är proportionella och icke-diskriminerande, eller hur risken för handelshinder och snedvridning av konkurrensen har analyserats. En sådan bedömning är enligt artikel 43.5 en förutsättning för de åtgärder som medlemsstaterna får vidta för att minska förpackningsavfall och bidra till att målen i artikel 43 uppnås. **Skogsindustrierna efterfrågar därför ett tydligare underlag som visar hur dessa krav har beaktats i utformningen av förslaget.**

Skogsindustrierna konstaterar att det i Naturvårdsverkets underlag saknas en närmare redogörelse för hur bedömningen av den föreslagna avgiftsnivån har gjorts. Som grund för förslaget anges att det saknas underlag från de godkända producentansvarsorganisationerna om hur stora medel som i dag avsätts för avfallsförebyggande åtgärder. Samtidigt framgår det inte tydligt vilka åtgärder producentansvarsorganisationerna förväntas vidta, eller hur det arbete som redan bedrivs i dag har beaktats.

Naturvårdsverket anger vidare att om målen i artikel 43 i EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall riskerar att inte nås, finns det behov av att se över om det förebyggande arbetet inom producentansvarsorganisationerna respektive retursystemen behöver stärkas ytterligare, och att andelen medel för detta eventuellt kan komma att revideras. Samtidigt framgår det i avsnitt 13.2.9 att flera av de föreslagna åtgärderna sammantaget förväntas påverka förpackningsavgifterna.

Myndigheten anför också att kostnaden för en förpackning i regel är marginell i förhållande till den vara som förpackas, och att hushåll och konsumenter därför inte bedöms påverkas nämnvärt ekonomiskt av förslagen. Skogsindustrierna vill i detta sammanhang framhålla att **nivån på förpackningsavgifterna, liksom hur dessa utformas och tas ut, har stor betydelse för marknaden för olika förpackningslösningar och därmed för konkurrensförhållandena.**

En grundläggande förutsättning för ett fungerande och kostnadseffektivt system är att de aktörer, såsom producentansvarsorganisationer, som ska genomföra åtgärderna har en tydlig bild av vad som förväntas av dem, och att de som finansierar verksamheten ges möjlighet att bedöma om kostnaderna står i rimlig proportion till nyttan. Skogsindustrierna bedömer att dessa aspekter inte tillräckligt tydliggörs i det underlag som ligger till grund för den föreslagna avgiftsnivån som ska avsättas. Skogsindustrierna bedömer vidare att en redovisning av avgiftsnivåer i andra medlemsstater i sig inte utgör ett tillräckligt underlag för att bedöma om de krav som följer av förordningen är uppfyllda.

Skogsindustrierna vill understryka att om ett minimikrav eller riktvärde ändå införs, är det avgörande att det tydligt framgår att avsatta medel även kan användas till investeringar som stärker materialåtervinningen och producentansvarssystemens långsiktiga effektivitet.

Skogsindustrierna avstyrker även att minst två procent av de årligen betalda förpackningsavgifter som betalas av en producent till en producentansvarsorganisation ska avsättas för retursystem.

Det är högst troligt att de retursystemen i huvudsak skulle hantera plast, glas, metall eller andra, ofta fossilbaserade materialslag än pappersbaserade förpackningar. Ett sådant upplägg riskerar att strida mot principen om materialneutralitet, som är en grundläggande utgångspunkt i EU:s förpackningsförordning. Avgifter som tas ut från en materialkategori bör i första hand användas för att stärka insamling, sortering och materialåtervinning inom samma materialslag. Att omfördela resurser från fiberbaserade, förnybara material till system som huvudsakligen gynnar andra, ofta fossilbaserade material innebär en snedvridning av konkurrensförutsättningarna.

Vidare riskerar ett sådant system att motverka utvecklingen av bioekonomin. Fiberbaserade förpackningar spelar en central roll i omställningen bort från fossila råvaror och bidrar till minskad klimatpåverkan. Om ekonomiska resurser som genereras inom dessa värdekedjor i stället används för att finansiera lösningar för andra materialslag, försvagas incitamenten att investera i och vidareutveckla cirkulära system för förnybara material.

Mot denna bakgrund anser Skogsindustrierna att dessa medel för att finansiera retursystem för andra materialslag inte ska tas från avgifter som baseras på papper och kartong. För att säkerställa rättvisa och materialneutrala förutsättningar efterfrågar Skogsindustrierna att samma andel som avsätts för retursystem för andra materialslag också avsätts till åtgärder som stärker materialåtervinningen av papper och kartong, alternativt att sådana medel hålls strikt materialspecifika.

Avsnitt 7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:996) om engångsprodukter

Skogsindustrierna avstyrker handlingsalternativ 2 och 3. Engångsplastdirektivet (EU) 2019/904 och förordningen om förpackningar och förpackningsavfall (EU)2025/40 har olika syften och systematik. Engångsplastdirektivet behandlar nedskräpningsrelaterade aspekter av plastprodukter, medan förordningen om förpackningar och förpackningsavfall bygger på ett harmoniserat ramverk för förpackningar baserat på materialklassificering och cirkularitet.

Branschen har under lång tid investerat betydande resurser i att utveckla fiberbaserade material och barriärer som alternativ till fossilbaserad plast. Den definition av plast som används i engångsplastdirektivet riskerar att hindra denna omställning, då material som utvecklats för att ersätta plast i praktiken kan definieras som plast. Som tidigare framhållits försvårar detta substitution, skapar rättsosäkerhet och leder till att miljömässigt bättre alternativ behandlas som plastprodukter. Det motverkar både innovation och direktivets syfte.

I den svenska implementeringen har Sverige klargjort att pappersmuggar med ett tunt plastskikt inte likställs med en mugg helt av plast. Detta har möjliggjort fler biobaserade alternativ och bidragit till målet att minska mängd nedskräpning av plast. Att denna pragmatiska tillämpning nu föreslås tas bort med hänvisning till (EU)2025/40 artikel 43.5 är anmärkningsvärt.

Handlingsalternativ 2 och 3 skulle bredda tillämpningen av engångsplastdirektivet till material utan plast, såsom omslagspapper för hamburgare, pappersbehållare för såser m.m. Eftersom engångsplastdirektivet inte är en materialneutral lagstiftning skulle detta innebära överimplementering i förhållande till direktivets syfte om minskad nedskräpning orsakade av plastprodukter.

Skogsindustrin understryker att **fiber- och biobaserade lösningar utgör en central del av den svenska och europeiska bioekonomin, och att dessa inte bör begränsas i onödan genom reglering som i praktiken likställer dem med fossilbaserad plast.** En harmoniserad och proportionerlig tillämpning av förordningen om förpackningar och förpackningsavfall (EU)2025/40 är avgörande för att fortsatt främja innovation, resurseffektivitet och övergången till mer cirkulära förpackningar.

Skogsindustrierna vill även lämna synpunkter på de resonemang som Naturvårdsverket för i det aktuella avsnittet. Mikroföretag är generellt en gynnad sektor inom EU och det finns en anledning till detta. Det framgår inte av underlaget hur ett undantag för denna kategori skulle riskera Sveriges efterlevnad av artikel 4 i engångsplastdirektivet, eller i vilken utsträckning det skulle påverka möjligheten att nå minskningsmålen för förpackningsavfall enligt artikel 43 i förpackningsförordningen. Den föreslagna förändringen behöver även ses i ett bredare sammanhang, inklusive hur motsvarande bestämmelser förväntas tillämpas i andra medlemsstater. Skogsindustrierna vill i detta sammanhang **understryka vikten av att undvika ytterligare nationella sär lösningar, och i stället värna en enhetlig tillämpning inom EU.** Målet i artikel 43 avser de förpackningar enligt vad som rapporteras till kommissionen i enlighet med beslut 2005/270/EG. De förpackningar som Naturvårdsverket vill inkludera med dessa förändringar lär utgöra en försumbar del för att uppfylla målet om att minska förpackningsavfallet per capita. Mot denna bakgrund anser Skogsindustrierna att det **bör vara ett grundläggande krav att ett förslag av detta slag åtföljs av en tydlig redovisning av dess faktiska bidrag till de mål som avses uppnås, inklusive en bedömning av åtgärdens proportionalitet och effektivitet.**

Avsnitt 9.2 a och b Komposterbara förpackningar

En väsentlig del av cirkulär ekonomi är att fasa ut det fossila och minska beroendet av fossila råvaror. Utveckling av produkter baserade på biobaserad råvara för att ersätta fossil råvara pågår inom branschen. Att skala upp dessa innovationer till industriell användning är dock förenat med betydande tekniska och ekonomiska utmaningar. Regelverken bör därför inte motverka sådan utveckling.

Ett exempel är biobaserade absorbenter som ersätter fossilbaserade plastabsorbenter. Dessa lösningar är komposterbara, rötningsbara och även materialåtervinningsbara. Absorbenten utgör en integrerad del av förpackningen och bör därför i första hand hanteras inom ramen för materialåtervinning. Men när absorbenten uppfyllt sin funktion (tex genom att absorbera vätska från färskt kött) är den dock kraftigt kontaminerad. Om sådana absorbenter samlas in tillsammans med pappers- eller kartongförpackningar försämras kvaliteten på materialfraktionen genom lukt, risk för mögel samt vätning av pappersmaterialet, vilket i praktiken motverkar effektiv materialåtervinning.

För att **främja biobaserade lösningar** och återvinning så efterfrågar Skogsindustrierna därför **att vissa komposterbara förpackningskomponenter tillåts samlas in tillsammans med matavfallet för rötning.** Detta bör omfatta komposterbara (och därmed rötningsbara) förpackningar eller komponenter som på grund av livsmedelskontaminering inte lämpar sig för materialinsamling. Komposterbara absorbenter kan ta upp vätska motsvarande flera gånger sin egen vikt. När funktionen är uppfylld utgör vätskan huvuddelen av vikten, medan materialmängden i sig är försumbar i relation till den totala mängden matavfall. Systempåverkan på rötningsprocessen bör därmed vara begränsad.

Ur ett konsumentperspektiv är det dessutom lättare att hantera starkt kontaminerade och vätskefyllda förpackningskomponenter genom att sortera dem tillsammans med matavfall, snarare än med torra förpackningsmaterial. Samma princip tillämpas redan idag för exempelvis använda kaffefilter och tepåsar.

Naturvårdsverket har gjort bedömningen att Sverige i nuläget inte bör införa krav på att fler förpackningar ska omfattas av regler om komposterbarhet innan standarder tagits fram eller uppdaterats, eftersom detta bedöms kunna påverka befintliga system för behandling av bioavfall negativt. I praktiken skjuts förändringar därmed på framtiden, vilket innebär **att biobaserade lösningar med goda miljöegenskaper och lägre kemikalieinnehåll behandlas på samma sätt som fossilbaserade alternativ. Detta trots tydliga fördelar ur såväl klimat- som resurseffektivitetsperspektiv.**

Stockholm, 2 april 2026
För Skogsindustrierna

Kai-Yee Thim
Ansvarig för produktpolicy

Karin Tormalm
Näringspolitisk rådgivare