

Klimat- och  
näringslivsdepartementet  
Kansliråd Eva Dalenstam

## Remissyttrande

### Remiss av Naturvårdsverkets delredovisning om genomförandet av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall (delredovisning 2)

Er ref: KN2025/02333

*Svensk Handel som är en bransch- och arbetsgivarorganisation för små och stora företag inom parti-, detalj- och e-handeln med cirka 260 000 medarbetare får med anledning av remissen anföra följande:*

#### Allmänna synpunkter

PPWR är en omfattande lagstiftning som kommer innebära stora utmaningar för många företag, stora som små. Uppskattningar visar som exempel att ungefär 70-80 procent av alla förpackningar kommer behöva ny design för att nå upp till de nya kraven. Naturvårdsverket lyfter föredömligt att den svenska implementeringen ska följa proportionalitetsprincipen. Vi välkomnar detta och ser det som centralt för gällande lagstiftning att kraven implementeras lika i hela EU. Svensk Handel anser att proportionalitetsbedömningen bör kompletteras med ett uttryckligt "handelstest", där krav prövas mot aktörers faktiska möjlighet att påverka design, materialval och systemlösningar uppströms i värdekedjan.

Det som idag inte är harmoniserat mellan Naturvårdsverkets förslag och EU-förordningen handlar främst om nationella särbestämmelser såsom egna definitioner av förpackningar, specifika svenska märkningskrav och en fortsatt nationell kategorisering av avfall. Dessa avvikelser innebär att svenska företag måste hantera regler som skiljer sig från de gemensamma EU-kraven, vilket skapar dubbla system och ökad administration. Till exempel kan det krävas att produkter ommärks eller ompackas för den svenska marknaden, trots att de redan uppfyller EU-standard. Det innebär inte bara merkostnader för ommärkning och lagerhantering, utan även att leverantörer kan dra sig ur den svenska marknaden om det blir för krångligt eller dyrt.

För svensk handels medlemmar är detta problematiskt eftersom det leder till förseningar, förlorade affärer och minskad konkurrenskraft. När svenska företag måste lägga tid och resurser på att anpassa sig till särregler hamnar de i ett underläge gentemot konkurrenter i andra EU-länder som slipper dessa extra kostnader och hinder. Det riskerar att snedvrیدا marknaden och pressa lönsamheten, samtidigt som utbudet för svenska konsumenter kan minska. Harmonisering med EU:s regler är därför avgörande för att säkerställa en fungerande och konkurrenskraftig svensk handel, där företagen kan fokusera på affärsutveckling i stället för byråkratiska speciallösningar.

## 1. Harmoniserad tillämpning i hela EU

Svensk Handel verkar för att PPWR tillämpas enhetligt i samtliga medlemsstater, i linje med förordningens syfte att ersätta den fragmenterade tillämpningen av det tidigare direktivet. Nationella särkrav eller avvikande tolkningar riskerar att skapa handelshinder, ökade kostnader och rättsosäkerhet för företag som verkar på flera marknader.

## 2. Proportionerlighet och kostnadseffektivitet i genomförandet

Implementeringen måste ta hänsyn till handelns faktiska rådighet över förpackningar, särskilt för återförsäljare som inte själva designar eller producerar dem. Krav bör vara proportionerliga, riskbaserade och stå i relation till faktisk miljönytta.

## 3. Fokus på verklig miljö- och klimatnytta

Svensk Handel stödjer lagstiftningens miljö- och klimatambitioner men kraven måste vara utformade så att de bidrar till faktiska utsläppsminskningar och resurseffektivitet och möjliga nationella undantag ska undersökas där det är lämpligt. Återanvändning, materialbyte och minimering måste bedömas utifrån livscykelperspektiv, så att inte ökade transporter, tyngre material eller svinn leder till sämre total miljöprestanda.

## 4. Realistiska tidslinjer och tillgång till infrastruktur

Företagens möjlighet att uppfylla kraven är beroende av fungerande insamlings-, sorterings- och återvinnningssystem. Krav på återanvändning, återvinningsbarhet och återvunnet innehåll måste synkas med faktisk tillgång till infrastruktur och material i medlemsstaterna. Vägledning för kommande krav är redan försenade, och tidslinjer för när sekundärlagstiftningen ska tas fram till de tillämpas innebär en enorm utmaning, inte minst när förpackningar som ska få ny design eller nya material, ett arbete som tar tid.

## 5. Teknikneutralitet och innovationsutrymme

Regelverket och dess nationella tillämpning bör vara teknikneutralt och möjliggöra innovation i material, system och digitala lösningar. Låsta standarder eller snäva tolkningar riskerar att hämma utvecklingen av bättre cirkulära lösningar över tid.

## 6. Enkel och digitaliserad informations- och rapporteringsbörda

Implementeringen bör minimera administrativ börda genom harmoniserade märkningskrav, digital information och samordnade rapporteringskrav inom ramen för EPR. Små och medelstora handelsföretag måste särskilt beaktas.

## 7. Tydlig ansvarsfördelning i hela värdekedjan

Det är av högsta vikt att ansvarsfördelningen mellan producenter, varumärkesägare, importörer och återförsäljare blir tydlig i nationell tillämpning. Handelns roll är central för genomförande, men regelverket måste erkänna att många beslut tas tidigare i värdekedjan.

### **Synpunkter på utredningens förslag**

#### **Förtydliga ansvaret för producentansvarsorganisationer**

Svensk Handel anser att det nationella ansvaret för att informera slutanvändare om förpackningsavfall bör ligga på Naturvårdsverket, inte enskilda producentansvarsorganisationer. En samordnad nationell kommunikation är nödvändig för att nå hushållen effektivt, och myndigheter har bättre förutsättningar att bygga förtroende hos allmänheten än producentansvarsorganisationer.

Vi stödjer förslaget om att producentansvarsorganisationer ska säkerställa högkvalitativ materialåtervinning. Startdatumet 2028 för detta krav är rimligt, eftersom det behövs tid för att harmonisera bedömningsmetoder och skapa lika villkor för materialåtervinning. Vi vill dock se tydliga kvalitetskrav, särskilt för material som lämnas till producentansvarsorganisationer, för att underlätta återvinning och minska föroreningar. Slutligen betonar vi vikten av att producentansvarsorganisationer ska agera samordnat, men efterfrågar mer konkret vägledning om vad samordningen ska omfatta.

#### **Tillämpa minimikrav vid skyldighet att erbjuda återanvändbara förpackningar vid avhämtning**

Naturvårdsverket föreslår ett generellt krav på att erbjuda återanvändbara förpackningar för dryck och snabbmat för avhämtning. PPWR ger handlingsutrymme och är mer målstyrt medan den nationella implementeringen utvidgas till alla förpackningar för avhämtning, inte bara muggar och matlådor. Vi skulle vilja se att man följer PPWR:s minimikrav och gör tydligare LCA analyser för svensk kontext, så att man säkerställer att kraven är ändamålsenliga. Återanvändbara förpackningar vid avhämtning implementerades i Sverige genom engångsplastdirektivet men nyttjandegrad av konsument har varit låg. En stegvis utökning i takt med ändrat konsumentmönster vore därmed lämpligt. Vi vill också se att undantag för mikroföretag nyttjas fullt ut.

### **Engelska som språkkrav vid märkning ska vara fullgott**

Svensk Handel vill även framhålla att förslaget i 3 kap. 2 § innebär att all märkning enligt artikel 12 PPWR, samt QR-kod eller annan digital bärare, ska vara på svenska. Detta går längre än PPWR, som endast kräver att medlemsstaten anger språk. Denna nationella särreglering riskerar att skapa handelshinder och öka kostnaderna för både svenska och utländska aktörer, särskilt för importörer och e-handelsföretag utan lokal närvaro. Nationella särregler skapar extra kostnader och administrativa hinder som påverkar hela kedjan, från detaljhandel till logistik. När svenska krav avviker från EU:s gemensamma regler måste företag lägga tid och pengar på ommärkning, dokumentation och anpassning, vilket i sin tur leder till förseningar och minskad konkurrenskraft. Dessutom riskerar företag att hamna i ett underläge gentemot aktörer i andra EU-länder som slipper dessa merkostnader, vilket sätter press på lönsamheten och kan minska utbudet för svenska konsumenter.

### **Behåll marknadsdrivna system för verksamhetsförpackningar**

Naturvårdsverket föreslår åtgärder som riskerar att tränga undan marknadsdrivna system för verksamhetsförpackningar, som beskrivs i kapitel 8 (insamling från verksamheter). Detta riskerar att begränsa flexibilitet och innovation inom sektorn. Enligt förslaget ska en ansvarig producentansvarsorganisation utses, med skyldighet att tillhandahålla mottagningsplatser i varje kommun, vilket innebär en betydande förändring jämfört med dagens system. PPWR kräver inte att alternativa system avvecklas och alternativen till dagens system bör bevaras där PPWR tillåter det.

### **Förtydliga bestämmelserna kring kommunens ansvar för förpackningsavfall**

Svensk Handel välkomnar att kommuner får ett explicit ansvar för både renhet och kvalitet på det material som samlas in. Detta går längre än PPWR, som visserligen ställer krav på separat insamling, men inte lika detaljerat kvalitetsansvar. Detaljerna framgår av dokumentet i 7 kap. 12 a– b §§. I detta fall är det dock välkomnat för att möjliggöra för en högre andel materialåtervinning.

Samtidigt ser vi behov av att utveckla och förtydliga förslaget så att det explicit anges att avfallet ska lämnas över i den kommun där eftersorteringen sker för att undvika oförutsägbarhet och onödiga kostnader. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att ta fram tydliga föreskrifter eller förslag på förordningsändringar som preciserar vad som gäller för kvalitet på förpackningsavfall.

### **Undersök ändamålsenligheten med ett kvantifierbart mål till avfallsförebyggande åtgärder**

Svensk Handel noterar att Naturvårdsverket i kap. 16, 3–4 §§ föreslår ett kvantifierat krav på att minst två procent av avgifterna ska gå till avfallsförebyggande åtgärder, PPWR anger endast syftet utan att kvantifiera. Svensk Handel anser att nivån inledningsvis sätts betydligt lägre, till exempel en halv procent, i linje med Österrikes modell. En sådan nivå är mer rimlig med tanke på de utmaningar som finns i att snabbt bygga upp en effektiv verksamhet. Förslaget om två procent innebär betydande kostnader för företagen, särskilt i ett läge där inflation och andra

ekonomiska utmaningar redan påverkar näringslivet negativt. En successiv höjning kan övervägas först när systemet är etablerat och effekterna utvärderade. Vidare bör bestämmelsen träda i kraft först den 1 januari 2027, eftersom avgifter för 2026 redan är kommunicerade till producenter.

### **Refill system gynnar i synnerhet stora livsmedelsaktörer**

Svensk Handel vill även lyfta fram de utmaningar som uppstår med införandet av krav på refilllösningar enligt PPWR. Kraven riskerar att leda till betydande investeringar i nya system och infrastruktur, vilket särskilt kan drabba mindre handelsföretag och butiker med begränsade resurser. Dessutom är det inte säkert att konsumenterna är redo att i större omfattning ändra sina inköpsvanor, vilket kan leda till låg nyttjandegrad och därmed minskad miljönytta i förhållande till insatsen.

Refill-lösningar kräver också omfattande anpassningar av logistik, hygienrutiner och butiksmiljöer. Det finns risk för ökad komplexitet och kostnader i hela värdekedjan, samtidigt som vissa produktkategorier inte lämpar sig för refill av säkerhets- och kvalitetsmässiga skäl. Vi vill därför understryka vikten av att nationell implementering av PPWR tar hänsyn till dessa utmaningar och möjliggör flexibla lösningar, där refill inte blir ett generellt krav utan endast införs där det är praktiskt och kommersiellt rimligt. Systemet är inte konkurrensneutralt eftersom det i synnerhet kommer gynna större aktörer som kommer kunna anpassa sig till det nya systemet.

### **Sanktionsavgifter för friåkare måste ge avskräckande effekt**

Svensk Handel vill betona vikten av att höja sanktionsavgifterna för producenter som inte är anslutna till en producentansvarsorganisation. Dagens nivå på 30 000 kronor är för låg och har ingen avskräckande effekt. Det bidrar till att så kallad friåkning, där producenter undviker sitt ansvar. Enligt Naturvårdsverket står icke-registrerade aktörer för cirka 40 procent av plastförpackningarna på marknaden. Detta motsvarar uteblivna avgifter på cirka 600 miljoner kronor årligen.

Svensk Handel anser att det är positivt på att Naturvårdsverket får ökade resurser för tillsyn, men vill också understryka att sanktionsavgifterna måste kopplas till företagets omsättning och höjas till en nivå som tydligt avskräcker från överträdelser. Avgiften måste vara på en nivå som gör det mer lönsamt att ansluta sig till en PRO, än att betala straffavgift. Detta är avgörande för att upprätthålla principen om att förorenaren betalar och för att säkerställa rättvisa konkurrensvillkor. En övergångsperiod bör dock medföra att alla aktörer har möjlighet att anpassa sig till nya roller som lagstiftningen introducerar och vill understryka att det fortsatt saknas vägledning till förordningen. Alternativa formuleringar för SME ska övervägas.

### **Rapportering**

Rapporteringen enligt kap. 14 är mycket omfattande och riskerar att bli fragmenterad, särskilt för kedjeföretag och e-handelsaktörer. All rapportering bör vara digital, standardiserad och

maskinläsbar, samma uppgift aldrig ska behöva rapporteras flera gånger (till Naturvårdsverket, PRO, kommun, EU) och Sveriges system ska utformas så att de kan samverka med EU-system och framtida DPP-lösningar utan dubbelrapportering.

SVENSK HANDEL

Natali Qvarfort, näringspolitisk expert

[natali.qvarfort@svenskhandel.se](mailto:natali.qvarfort@svenskhandel.se)