



Klimat- och näringslivsdepartementet

KN2025/02333

Svenskt Näringslivs yttrande över Naturvårdsverkets delredovisning om genomförandet av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 48 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Detta remissvar har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund inom Svenskt Näringsliv.

Sammanfattning

- Svenskt Näringsliv avstyrker delar av Naturvårdsverkets förslag, särskilt vad gäller förändringar av producentansvaret för verksamhetsförpackningar, och efterfrågar en ny, oberoende konsekvensanalys.
- Befintliga marknadsdrivna system för insamling och återvinning fungerar i många fall väl och bör värnas för att säkerställa konkurrens, innovation och kostnadseffektivitet. Det är av stor vikt att regleringen utformas så att befintliga, välfungerande och marknadsbaserade materialflöden från verksamhetsavfall bibehålls.
- Genomförandet av förpackningsförordningen bör ske utan överimplementering och i nära linje med EU-regelverket för att undvika onödiga kostnader och snedvriden konkurrens. Undvik överimplementering som hämmar innovation och bioekonomi. Handlingsalternativ 2 och 3 innebär en tydlig överimplementering av engångsplastdirektivet.
- Harmonisering inom EU är avgörande, och nationella särkrav, exempelvis avseende mikroföretag och särskilda insamlingssystem, bör undvikas. En harmoniserad tillämpning av (EU) 2025/40 är avgörande. Genomförandet måste ske enhetligt inom EU och kommissionens vägledning är central för rättssäkerhet och för att undvika nationella särlösningar som snedvrider konkurrensen.
- Definitionerna i (EU) 2025/40 bör tillämpas. Förslaget till 1 kap. 11 § i dess nuvarande lydelse bör därför avstyrkas.
- Krav på sortering måste anpassas efter materialens faktiska förutsättningar.



Inledande ord

Den nya förpackningsförordningen (PPWR) kommer att få stor betydelse för svenska företag och för hur producentansvaret för förpackningar organiseras i Sverige. Det är därför avgörande att genomförandet sker på ett sätt som säkerställer rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och goda marknadsförutsättningar för företagen att uppfylla kraven. Samtidigt behöver implementeringen bidra till att nå de miljö- och resurseffektivitetsmål som förpackningsförordningen syftar till.

Svenskt Näringsliv vill inledningsvis understryka vikten av att genomförandet i svensk rätt sker i nära överensstämmelse med förordningens syfte och utformning. Överimplementering skapar onödiga kostnader för företag och försämrar konkurrenskraften utan att bidra till ett mer effektivt miljöarbete. För en exportberoende ekonomi som Sveriges är det särskilt viktigt att regelverken är harmoniserade inom EU och att företag inte möter ytterligare krav enbart på den svenska marknaden. Kommissionens vägledning är central för rättssäker tillämpning och för att säkerställa en enhetlig tillämpning inom EU.

Svenskt Näringsliv vill hänvisa till de yttranden som lämnas in av berörda medlemsorganisationer och uppmanar regeringen att noga beakta de betydande konsekvenser som Naturvårdsverkets förslag riskerar att få för företagen. Förslagen innebär i flera delar en omfattande omstrukturering av befintliga system utan att det tydligt redovisas hur förslagen faktiskt kommer att lösa problemen eller vilka miljömässiga förbättringar som förväntas uppnås. Samtidigt riskerar förslagen att leda till snedvriden konkurrens, ökad administration och ökad osäkerhet kring hur regelverket ska efterlevas. Därutöver vill Svenskt Näringsliv lyfta tre ytterligare aspekter.

Värna dagens marknadsdrivna system och gör en ny konsekvensanalys av förslaget kring insamling av förpackningsavfall från verksamheter

En central fråga i genomförandet av PPWR gäller hur producentansvaret för verksamhetsförpackningar ska organiseras i Sverige. I dag hanteras stora delar av förpackningsavfallet från verksamheter inom ramen för etablerade, marknadsdrivna avfalls- och återvinningsystem. Dessa system har utvecklats under lång tid och omfattar ett stort antal aktörer som erbjuder olika lösningar för insamling, sortering och behandling av avfall.

Svenskt Näringsliv vill understryka att dessa marknadsdrivna system i många fall fungerar väl och bidrar till effektiva materialflöden och hög återvinning. Företag har i dag möjlighet att upphandla avfallshanteringstjänster utifrån sina behov, och konkurrensen mellan olika aktörer har bidragit till både innovation och kostnadseffektivitet.

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.



Mot denna bakgrund finns det skäl att vara försiktig med förändringar som riskerar att i grunden omforma dessa strukturer. Den modell som diskuteras i Naturvårdsverkets promemoria riskerar att innebära en mer centraliserad ordning där producentansvarsorganisationer får ett långtgående ansvar även för flöden där det redan finns fungerande marknadslösningar. En sådan utveckling kan i praktiken innebära att befintliga affärsmodeller och konkurrensutsatta marknader trängs undan.

Det finns därför en risk att en alltför långtgående centralisering leder till minskad konkurrens och sämre förutsättningar för innovation och effektivitet i avfallssystemet. I stället för att stärka återvinningen kan en sådan utveckling i värsta fall innebära att fungerande lösningar ersätts av system som leder till lägre kvalitet på det återvunna materialet och att bland annat återvinningsaktörer går i konkurs.

Erfarenheter från förändringar i insamlingen av hushållens förpackningar visar att minskat marknadsutrymme kan ge negativa effekter på återvinningen. I vissa fall har material samlats in i mer blandade fraktioner, vilket har försämrat kvaliteten och därmed förutsättningarna för effektiv materialåtervinning.

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.

Mot denna bakgrund avstyrker Svenskt Näringsliv förslaget i kapitel 4.8 i Naturvårdsverkets skrivelse och anser att frågan om producentansvaret för verksamhetsförpackningar behöver analyseras mer grundligt innan så pass långtgående förslag genomförs. I detta arbete bör särskilt beaktas hur ansvarsfördelningen mellan producenter, producentansvarsorganisationer och övriga aktörer i avfalls- och återvinningskedjan kan utformas på ett sätt som uppfyller EU-reglernas krav samtidigt som befintliga marknadsdrivna system kan fortsätta att fungera.

Det är också viktigt att regelverket utformas så att olika aktörer fortsatt kan bidra till insamling och behandling av verksamhetsavfall. Ett system där en begränsad krets aktörer får kontroll över stora delar av avfallsflödena riskerar att skapa monopolliknande strukturer som i praktiken begränsar konkurrensen.

Mot denna bakgrund anser Svenskt Näringsliv att frågan om hur producentansvaret för verksamhetsförpackningar ska organiseras bör utredas vidare innan en slutlig modell fastställs. En sådan analys bör ta sin utgångspunkt i hur avfallsflödena från verksamheter faktiskt ser ut och hur dessa i dag hanteras inom ramen för befintliga marknader för avfallstjänster. En sådan analys bör genomföras i en ny och oberoende konsekvensutredning där alternativa modeller prövas och där effekterna på konkurrens, kostnader och effektivitet i avfallssystemet analyseras mer ingående.



Säkerställ harmonisering och undvik överimplementering

Grundsytet med PPWR är att harmonisera reglerna för förpackningar inom EU. En central utgångspunkt vid genomförandet i svensk rätt bör därför vara att undvika alla former av överimplementering som riskerar att skapa oproportionerliga kostnader och administrativa bördor för företag. Svenskt Näringsliv vill i detta sammanhang uppmärksamma att flera delar av Naturvårdsverkets delredovisning kan tolkas som att Sverige avser att gå längre än vad som följer av förordningen.

En harmoniserad tillämpning av (EU) 2025/40 är avgörande. Genomförandet måste ske enhetligt inom EU och kommissionens vägledning är central för rättssäkerhet och för att undvika nationella särlösningar som snedvrider konkurrensen.

Ett exempel gäller hanteringen av undantag för mikroföretag. I promemorian berörs bland annat artikel 33 i PPWR, där vissa skyldigheter kopplade till återanvändbara förpackningar omfattar ett undantag för mikroföretag. Om detta undantag inte återspeglas i den svenska implementeringen finns en påtaglig risk att svenska företag möter striktare krav än företag i andra medlemsstater. För små företag, särskilt inom handel och besöksnäring, kan sådana avvikelser få mycket påtagliga konsekvenser.

Ett annat exempel gäller de marknadsdrivna systemen för verksamheters förpackningsavfall. I bland annat skälsats 120 anges det att de medlemsstater som har inrättat separata system för hantering av hushållens och verksamheternas förpackningsavfall bör kunna behålla detta särdrag. Samtidigt står det i artikel 48.2 att system för materialåtervinning kan prioriteras där den särskilda kvaliteten på det återvunna materialet bevaras eller återvinns på ett sådant sätt att det kan återvinnas ytterligare och användas på samma sätt och för en liknande tillämpning, med minimal förlust av kvantitet, kvalitet och funktion. De marknadsdrivna systemen, för bland annat krymp- och sträckfilm och wellpapp, är rena flöden och därigenom sådana särskilda system som leder till särskild kvalitet där det återvunna materialet bevaras och kan användas i liknande tillämpning med minimal förlust av kvantitet, kvalitet och funktion. Detta innebär att det i flera delar av PPWR görs tydligt att Naturvårdsverket har gjort en annan tolkning av regelverket än vad som kan anses nödvändigt, och de marknadsdrivna systemen bör därför kunna finnas kvar.

Svenskt Näringsliv vill därför understryka vikten av att genomförandet av PPWR i svensk rätt sker i nära överensstämmelse med förordningens ordalydelse och systematik. Eventuella nationella kompletteringar bör endast införas när det finns ett tydligt behov och efter noggranna konsekvensanalyser.

Definitionerna i (EU) 2025/40 bör tillämpas konsekvent. PPWR och engångsplastdirektivet bygger på olika syften och regelstrukturer. Engångsplastdirektivet fokuserar på nedskräpning kopplad till plastprodukter, medan PPWR utgår från materialklassificering och cirkularitet. En sammanblandning av dessa regelverk i nationell tillämpning riskerar att leda till att material som utvecklats för att ersätta plast, exempelvis fiberbaserade alternativ med begränsat plastinnehåll, klassificeras som plastprodukter. Detta kan motverka innovation och utvecklingen av mer hållbara lösningar.



Harmonisering är särskilt viktig för företag som verkar på flera EU-marknader. Om medlemsstaterna inför olika nationella tillämpningar riskerar företagen att behöva anpassa förpackningar, märkning eller administrativa rutiner särskilt för enskilda länder. Detta kan i sin tur leda till ökade kostnader, minskad effektivitet och försämrad konkurrenskraft för europeiska företag.

Mot denna bakgrund anser Svenskt Näringsliv att den fortsatta beredningen av genomförandet bör präglas av återhållsamhet när det gäller nationella särkrav. Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket undvika implementering över miniminivån samt motverka att kostnader och omotiverade regelbördor uppstår för företag. Svenskt Näringsliv anser därmed inte att Naturvårdsverket har fullgjort sitt uppdrag. Ett konsekvent fokus på harmonisering inom EU är avgörande för att skapa ett förutsebart och konkurrensneutralt regelverk för europeiska företag.

Krav på sortering och materialkvalitet

Krav på sortering måste anpassas efter materialens faktiska förutsättningar. För pappers- och kartongförpackningar bör sortering ske enligt etablerade standarder, såsom EN 643, med ytterligare sortering där detta ger tydlig miljönytta. Redan rena och högkvalitativa flöden bör inte omfattas av onödiga krav.

Det finns i dag betydande skillnader mellan olika avfallsströmmar. Vissa flöden, särskilt från verksamheter, är redan rena och lämpar sig direkt för materialåtervinning, medan andra, exempelvis från hushåll, kan kräva ytterligare sortering för att uppnå hög kvalitet. Regelverket bör ta hänsyn till dessa skillnader.

En ensidig styrning mot ökade insamlade volymer riskerar att ske på bekostnad av materialkvalitet. För att uppnå högkvalitativ materialåtervinning krävs i stället renare och mer homogena fraktioner. Detta är avgörande för att säkerställa att material kan återvinnas i flera cykler med bibehållen funktion och kvalitet.

Stockholm, 1 april 2026

Marcus Wangel

Miljöpolicyexpert