

Klimat- och näringslivsdepartementet  
Enheten för cirkulär ekonomi, kemikalier och strålning

[kn.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:kn.remissvar@regeringskansliet.se)  
[kn.cks.remissor@regeringskansliet.se](mailto:kn.cks.remissor@regeringskansliet.se)

Stockholm 2026-04-01

**REMISSYTTRANDE;  
Naturvårdsverkets delredovisning om genomförandet  
av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall  
(Ert diarienummer KN2025/02333)**

Visita är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar över 5 900 medlemsföretag med runt 8 500 arbetsställen, huvudsakligen restauranger, hotell, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, museer samt turist- och eventföretag. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor.

Visita får härmed inkomma med följande.

## YTTRANDE

### 1. VISITAS SYNPUNKTER

Den av Klimat- och Näringslivsdepartementet remitterade delredovisningen från Naturvårdsverket innehåller ett antal förslag till kompletteringar av EU-förordningen om förpackningar (PPRW) i svensk rätt. Nedan anges Visitas inställning.

#### 1.1 Övergripande synpunkter

- Visita välkomnar gemensamma och harmoniserade regler för förpackningar och förpackningsavfall inom EU, som bidrar till förutsebarhet och likvärdiga konkurrensvillkor för företag verksamma på den inre marknaden.
- En grundläggande förutsättning för fungerande gemensamma spelregler är att PPRW tillämpas på ett enhetligt sätt.

- Sverige bör under alla omständigheter avstå från överimplementering av PPWR. Regeringen har tydligt uttalat att överimplementering av EU-rätt ska undvikas, och denna linje måste vara styrande även vid genomförandet av PPWR. I Naturvårdsverkets delredovisning lämnas ett flertal förslag som innebär eller riskerar att innebära överimplementering, med ökade administrativa bördor och kostnader för företagen som följd. För Visita är det avgörande att genomförandet av PPWR sker på ett sätt som värnar svenska företags konkurrenskraft och ger besöksnäringens företag bästa möjliga förutsättningar att verka, utvecklas och konkurrera på lika villkor inom EU.

## 1.2 Visitas sammanfattade inställning till förslaget

Ett antal av Naturvårdsverkets förslag skulle innebära överimplementeringar av PPWR, vilka Visita motsätter sig. Visita har begränsat sitt yttrande till nedanstående prioriterade frågor och framför härmed följande sammanfattande synpunkter och uppmaningar:

- Överimplementera inte kraven i artikel 33 på att erbjuda återanvändbara alternativ.
  - Föreskrivet undantag för mikroföretag i artikel 33 måste gälla.
  - Inför inte de omfattande kraven förrän det stadgas enligt PPWR, dvs. senast den 12 februari 2028 och ej den 12 augusti 2026 som Naturvårdsverket föreslår.
  - Lock bör inte omfattas i krav på återanvändbara alternativ förrän detta klargjorts på EU-nivå.
- Använd möjligt undantag för mikroföretag från kravet i p 3 bilaga V.
- Överimplementera inte kravet på information till gäster.
- Överimplementera inte anmälningsplikt på system för återanvändning.
- Överimplementera inte krav på att anlita producentansvarsorganisation.
- Inför inte producentavgift till system för återanvändning.
- Utredning och vägledning krävs vad gäller vilka företag som anses utgöra tillverkare och om förändringar i producentbegreppet.
- Inför inte rapporteringsskyldigheter innan det krävs enligt PPWR.
- Inför inte oproportionerliga miljöstraffavgifter och fokusera inledande tillsyn på information och vägledning till företagen.
- Miljöstraffavgifter bör inte börja gälla förrän aktuella krav enligt PPWR börjar gälla.
- Krav på pantavgift på försäljningsstället bör inte införas, men om det införas bör förslaget undantag införas.
- Vidare utredning behövs om insamling av förpackningsavfall från verksamheter.

- Visita motsätter sig inte förslaget att Naturvårdsverket genom information ska uppmuntra servering av kranvatten.

## 1.2 Överimplementera inte krav på att erbjuda återanvändbara alternativ

*Naturvårdsverket föreslår att utvidga bestämmelserna i 17-23 §§ engångsproduktförordningen till att omfatta förpackningar för avhämtning avsedda för engångsbruk istället för att säkerställa PPWRs stadgade undantag för mikroföretag. (avsnitt 7)*

### **Föreskrivet undantag för mikroföretag i artikel 33 måste gälla**

I artikel 4 i engångsplastdirektivet (SUP) föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att på ett ambitiöst och bestående sätt minska förbrukningen av vissa plastprodukter för engångsbruk. Olika medlemsstater har på basis av denna artikel infört olika åtgärder, Sverige valde att genom förordningen (2021:996) om engångsprodukter ställa krav att alla aktörer som säljer mat och dryck i engångsmatlåda eller engångsmugg ska erbjuda en möjlighet att få mat och dryck i återanvändbar mugg eller matlåda, med vissa undantag.

I PPWR anges nu i artikel 33 att slutliga distributörer som bedriver sin affärsverksamhet inom hotell-, restaurang- och café/cafésektorn som tillhandahåller varma eller kalla drycker eller färdiglagad mat i förpackningar för avhämtning ge konsumenterna möjlighet att erhålla produkterna i en återanvändbar förpackning inom ett system för återanvändning. I artikeln anges att slutliga distributörer ”ska” undantas från tillämpningen om de omfattas av definitionen av mikroföretag.

Naturvårdsverket har i delredovisningen angett att det föreligger en rättslig konflikt mellan artikel 33 i PPWR och artikel 4 i SUP och att det inte framgår uttryckligen viken EU-lagstiftning som har företräde avseende just en sådan konflikt (men att andra konflikter regleras). Naturvårdsverket anger att det i skälssats 180 framgår att SUP utgör lex specialis och att SUP bör ha företräde inom dess tillämpningsområde (det anges dock även att en skälssats inte är rättsligt bindande). Naturvårdsverket anger mot bakgrund av detta att Sveriges implementering ”*bör kunna finnas kvar och fortsatt gälla*”. Naturvårdsverket föreslår här att de nationella bestämmelserna ska utvidgas till att omfatta förpackningar för avhämtning avsedda för engångsbruk och att inte införa undantag för mikroföretag.

För det första är det fråga om det ens föreligger en relevant konflikt mellan SUP och PPWR här. Artikel 4 i SUP är inte tvingande vad gäller något krav på återanvändbara förpackningar som nu skulle stå i strid med artikel 33 i PPWR. Medlemsstaterna har haft stor frihet att vidta olika sorters åtgärder för att uppnå artikel 4 i SUP och det föreligger nu i så fall endast en konflikt mellan svenska nationella regler och PPWR, vilket inte innebär att de nationella reglerna ska anses vara lex specialis över PPWR.

Vidare utgör PPWR, till skillnad från engångsplastdirektivet, en *förordning* med direkt effekt och har därför företräde framför nationell lagstiftning inom sitt tillämpningsområde. I PPWR stadgas att mikroföretag ”ska” undantas, vilket således gäller med direkt effekt även i Sverige. Den nationella implementeringen av SUP-direktivet måste följa EU-rättens krav och får inte strida mot PPWR.

PPWR utgör vidare lex posterior och torde som sådan ha företräde som senare tillkommen regel. Vid antagandet av PPWR har kännedom funnits om att det i olika medlemsstater förelagat olika implementering av SUP och man har ändå i texten valt att begränsa kravet på att erbjuda flergångs till HORECA-sektorn och uttryckligen undantagit mikroföretag. Man har vidare valt att inte uttryckligen tillåta motstridiga nationella regler här vilket innebär att medlemsstaterna inte får lagstifta bort förordningens regleringar. Avsikten har tydligt varit att ställa omfattande krav på de som är skyldiga att tillhandahålla återanvändbara alternativ, men att undanta mikroföretag från dessa omfattande krav.

Att som Naturvårdsverket föreslå att inte införa undantag för HORECA-sektorn skulle således innebära en tydlig överimplementering av PPWR. De allmänna kraven i artikel 43 om mål för förebyggande av förpackningsavfall ger inte grund för att inte följa PPWR vad gäller aktuellt undantag och förändrar inte heller det faktum att det är en överimplementering som Naturvårdsverket föreslår.

Det är inte heller så att ”*aktörerna redan genomfört investeringar*” och att Naturvårdsverkets förslag därför inte skulle innebära någon belastning på mikroföretagen. Kraven som anges i PPWR är klart mer omfattande än de som anges i den nationella regleringen bla då ”*förpackning för avhämtning*” omfattar förpackningar oavsett ”*materialslog och format*” (dvs inte bara muggar och matlådor och inte heller samma undantag). Företag som omfattas av kraven i PPWR skulle även omfattas av ytterligare skyldigheter vad gäller bla detaljerade krav på systemen för återanvändning och rekonditionering, rapporteringsskyldigheter och risker för omfattande miljöstraffavgifter. Om inte PPWRs stadgade undantag för mikroföretag ges så kommer således mikroföretag omfattas av mer omfattande krav än vad som finns i dagsläget, vilket kommer att öka administrativa och faktiska kostnader markant. Mikroföretag i Sverige kommer även att få sämre konkurrenskraft än företag i andra medlemsstater där undantaget kommer att gälla.

Naturvårdsverket har tyvärr inte utrett frågan om ökade kostnader utan anger endast att det kan leda till kostnadsmissiga konsekvenser ”*om det blir dyrare att tillhandahålla återanvändbara förpackningar jämfört med engångsförpackningar*”. Visita har fått uppgifter om att det generellt är dyrare att tillhandahålla återanvändbara muggar och matlådor jämfört med engångsförpackningar. Kostnader ökar också vid ökade krav. Det är mycket få gäster som efterfrågar återanvändbara förpackningar och återlämnandefrekvensen på de förpackningar som används är låg. Naturvårdsverket

anger helt riktigt i redovisningen att miljönyttan är oklar och att det är avgörande hur många gånger en återanvändbar förpackning används för att leda till mindre miljöpåverkan än engångsförpackningar under en hel livscykel. Det kan med fog ifrågasättas om antalet användningar av återanvändbara förpackningar kommer att uppnås för att nå en positiv miljönytta. Det vore därför även av denna anledning rimligt att större företag får gå före och genomföra de krav som anges i PPWR medan mikroföretag undantas, åtminstone till dess konsumentbeteenden och system för återanvändning är på plats och visar tydlig miljönytta samt EU-gemensamma krav sätts på mikroföretagen.

Nämnas kan vidare att Naturvårdsverket redogör för att mikroföretag utgör cirka 85 % av aktuella företag i Sverige. Visita har med hjälp av statistik från SCB beräknat att ett undantag för mikroföretag skulle utesluta en stor del av *företagsenheterna* i besöksnäringen men dock endast bara 38 % av *omsättningen* och 45 % av de anställda. Aktuell reglering skulle således, trots undantag för mikroföretag, fortfarande träffa en majoritet av branschens verksamhet.

Visita anser sammanfattningsvis att det vore mycket olämpligt med överimplementering i Sverige av kraven på återanvändbara förpackningar. Visita anser därför att PPWRs krav på att mikroföretag ska undantas ska gälla även i Sverige. Det vore vidare olyckligt om det i Sverige skulle bli olika eller överlappande regleringar med oklarheter för olika branscher med efterföljande oklarheter för både företag och gäster. Visita förordar därför att PPWR ska gälla och att nationell motstridig reglering i nationell reglering ska tas bort. I vart fall bör säkerställas att mikroföretag inom HORECA-sektorn i enlighet med PPWR ska ha undantag från aktuella krav om de utgör mikroföretag.

### ***Inför inte de omfattande kraven förrän det krävs i PPWR***

Naturvårdsverket föreslår även att de mer omfattande kraven i PPWR ska börja gälla redan den 12 augusti 2026. Kraven i artikel 33 gäller enligt PPWR först "*senast den 12 februari 2028*". Att tidigarelägga ökade krav skulle innebära en ytterligare överimplementering som skulle belasta företagen och måste undvikas.

### ***Lock bör inte omfattas i krav på återanvändbara alternativ förrän krav klargjorts***

Naturvårdsverket anger i frågan om återanvändbara alternativ, utan utredning eller konsekvensutredning, följande. "*Naturvårdsverket gör bedömningen att de två begreppen snabbmat och färdiglagad mat är likställda med varandra. Naturvårdsverket bedömer vidare att "förpackningar för avhämtning" även bör omfatta lock*". Detta skulle innebära att det i Sverige krävs återanvändbara lock till de återanvändbara förpackningarna. Detta anges dock inte uttryckligen i PPWR. Det finns

miljömässiga skäl till att lock inte bör omfattas. Återanvändbara lock kan vara sämre på att hålla tätt vilket kan göra att färre väljer det alternativet, locken kan också gå sönder snabbare än de hinner medföra positiv miljöeffekt och riskerar även att i högre grad försvinna ut ur rotationen, vilket också det påverkar miljöeffekten negativt. De återanvändbara locken kan också vara svårare att få rena vilket är negativt ur livsmedelshygienaspekt. Visita anser att det vore en fördel om det fanns en möjlighet att vid behov ha engångslock på flergångsförpackningar och att lock därför inte ska anses omfattas av kraven, åtminstone inte till dess detta är helt klarlagt på EU-nivå.

### 1.3 Använd möjligt undantag för mikroföretag från kravet i p 3 bilaga V.

*Naturvårdsverket gör bedömningen att det inte ska införas en bestämmelse i svensk rätt om undantag för mikroföretag från kravet i artikel 25.1 och punkt 3 i bilaga V. (bilaga 1 till utredningen)*

I enlighet med artikel 25 p 1 och p 3 i bilaga V i PPWR gäller från och med 1 januari 2030 förbud mot utsläppande på marknaden av ”Engångsförpackningar i plast för livsmedel och drycker som fylls och förbrukas på plats inom hotell-, restaurang och cafe/cateringsektorn vilket inkluderar alla serveringsytor i och utanför en affärslokal där det finns bord och stolar, områden med ståplatser samt serveringsytor som tillhandahålls för slutanvändarna gemensamt av flera ekonomiska aktörer eller av en tredje part för konsumtion av livsmedel och drycker. Anläggningar inom hotell- och restaurangbranschen som inte har tillgång till dricksvatten är undantagna”. Det anges i bilaga V att det gäller exempelvis brickor, engångstallrikar, engångsmuggar, påsar och lådor.

Genom artikel 25 p 4 får medlemsstaterna tillåta mikroföretag att släppa ut aktuella förpackningar på marknaden ”om det har visats att det är tekniskt omöjligt att inte använda sådana förpackningar eller få tillgång till infrastruktur som krävs för att ett system för återanvändning ska fungera”.

Naturvårdsverket har bedömt, med hänvisning till att finns alternativ till engångsförpackningar och till att mikroföretag omfattas av våra nationella regler, som Naturvårdsverket vill behålla (se ovan punkten 1.2) – att möjligt undantag *inte* ska införas.

Att inte använda möjligt undantag för mikroföretag vore ytterligare en sorts överimplementering som Visita anser bör undvikas. Undantagets utformning är mycket snäv – det krävs att det visats att det är tekniskt omöjligt att inte använda aktuella förpackningar eller få tillgång till infrastruktur som krävs för att ett system för återanvändning ska fungera. Om ett företag kan visa detta eller inte har möjlighet till tillgång till infrastruktur för återanvändning är det ju rimligt att möjlighet till undantag finns, och det finns således inte övervägande skäl att inte införa detta undantag.

## 1.4 Överimplementera inte kravet på information till gäster

*Naturvårdsverket föreslår att ekonomiska aktörer som erbjuder påfyllning ska informera slutanvändarna om bland annat miljöfördelarna med påfyllning. (avsnitt 4.16)*

I artikel 28 PPWR stadgas skyldigheter avseende påfyllning och följande anges; ”*Ekonomiska aktörer som erbjuder möjligheten att köpa produkter genom påfyllning ska informera slutanvändarna om (regler för påfyllning)*

*a) vilka typer av behållare som kan användas för inköp av de produkter som erbjuds genom påfyllning,*

*b) hygienstandarder vid påfyllning,*

*c) slutanvändarens ansvar i fråga om hälsa och säkerhet vid användningen av de behållare som avses i led a.*

*Reglerna för påfyllning ska uppdateras regelbundet och ska antingen visas tydligt i lokalerna eller på annat sätt för slutanvändarna.”*

Naturvårdsverket anser att åtgärder för att främja påfyllning behövs och föreslår därför att två nya bestämmelser införs, nämligen att Naturvårdsverket ”*får ansvaret att informera verksamhetsutövare om miljöfördelarna med påfyllning och att ett informationskrav införs om att ekonomiska aktörer som erbjuder påfyllning ska informera slutanvändarna om miljönyttan med påfyllning.*” Naturvårdsverket redogör även för alternativet att Naturvårdsverket skulle genomföra en informationskampanj riktad till verksamhetsutövare och konsumenter men bedömer att det inte är lämpligt i nuläget.

I PPWR anges tydligt vad aktörerna ska informera om vid påfyllning. Ett ytterligare krav på aktörerna att även informera om miljöfördelarna med påfyllning vore en ytterligare överimplementering som bör undvikas. Det finns redan idag olika regler om information (såsom tex allergener och ursprung) som ska ges gäster i restaurang och krav på information ökar i och med PPWR (se bla artikel 32 och 33). Det är inte rimligt eller lämpligt att utan övervägande skäl härför ytterligare öka dessa krav på aktörerna, och några övervägande skäl har enligt Visitas synpunkt inte presenterats i utredningen. Det finns också en ”information overload”-aspekt i detta, att gäster som är på restaurang för att beställa mat till slut ”inte ser all information för all information”. En ytterligare aspekt är om en sådan information om miljöfördelar skulle riskera att utgöra ett *miljöpåstående* där nya hårdare krav nu föreligger. Ett krav på detta skulle således kunna ytterligare belasta företagen, som skulle behöva sätta sig in i och förhålla sig till dessa regler även om de själva inte önska göra något miljöpåstående. Då krav på aktuell information om miljöfördelar inte finns i PPWR bör det inte införas i Sverige.

## 1.5 Överimplementera inte anmälningsplikt på system för återanvändning

*Naturvårdsverket föreslår att det ska införas en anmälningsplikt för systemansvariga för system för återanvändning. (avsnitt 4.10)*

Naturvårdsverket föreslår att det införs en anmälningsplikt för systemansvariga för system för återanvändning trots att man konstaterar att någon sådan skyldighet inte finns utpekad i PPWR. Vad gäller konsekvenserna av förslaget anges inte hur många företag detta skulle komma att beröra, utan endast hur många system som finns idag samt att de system som redan är anmälda idag skulle behöva lämna in en ny anmälan. Naturvårdsverket anger även som konsekvens att anmälningskravet skulle innebära att systemen inte får bedriva verksamhet förrän Naturvårdsverket beslutat att anmälningsplikten är uppfylld, (trots att ingen granskning av uppgifter ska ske initialt, utan endast vid tillsyn).

Att införa den föreslagna anmälningsplikten vore en ytterligare överimplementering av PPWR som Visita anser måste undvikas. Det finns i PPWR redan rapporteringskrav på systemen och systemansvariga ska lämna uppgifter om systemet årligen. Naturvårdsverket kommer således få in relevanta uppgifter för att bedriva tillsyn. Naturvårdsverket anger att det ”kan finnas ett värde i att känna till vilka system som tillkommer mellan rapporteringsperioderna” och föreslår därför att en anmälningsplikt införs. Visita anser dock inte att detta är ett övervägande skäl då tillräckliga krav redan finns i PPWR och då ett anmälningskrav inte krävs enligt PPWR. Förslaget anmälningskrav bör således inte införas i Sverige.

## 1.6 Överimplementera inte krav på att anlita producentansvarsorganisation

*Naturvårdsverket föreslår att kravet på att anlita en producentansvarsorganisation görs obligatoriskt. (avsnitt 4.5.5)*

Naturvårdsverket föreslår att kravet att anlita en producentansvarsorganisation görs obligatoriskt trots att detta inte krävs enligt PPWR. I Sverige idag finns krav på producenter att anlita en producentansvarsorganisation eller själv tillhandahålla en. Det anges att det idag inte finns några producenter som valt att själva tillhandahålla en producentansvarsorganisation och Naturvårdsverket bedömer det lämpligt att det görs obligatoriskt att anlita en producentansvarsorganisation. Naturvårdsverket går således längre än kraven i PPWR och Visita anser inte att det finns övervägande skäl att begränsa producenternas handlingsfrihet då det kan tänkas att utrymme och behov skulle kunna föreligga framöver att ha alternativ till befintliga producentansvarsorganisationer. Visita anser således att detta krav inte ska införas.

## 1.7 Inför inte producentavgift till system för återanvändning

*Naturvårdsverket föreslår att det införs en bestämmelse som innebär att en producent av återanvändbara förpackningar ska betala en avgift till systemet för återanvändning där producentens återanvändbara förpackningar ingår. (avsnitt 4.5.5)*

Naturvårdsverket föreslår att det införs en bestämmelse som innebär att en producent av återanvändbara förpackningar ska betala en avgift till systemet för återanvändning där producentens återanvändbara förpackningar ingår. Det framgår inte av utredningen att detta utgör ett krav enligt PPWR utan det anges endast att förslaget bedöms underlätta för system för återanvändning att ta ut avgifter från sina anslutna producenter. Visita ifrågasätter om inte detta borde lösas genom sedvanlig marknadsekonomi i stället. Naturvårdsverket anger att en konsekvens kan bli en viss administration kring debitering av avgifter som inte finns idag. En skyldighet för producent att betala avgift till systemet skulle enligt Visitas uppfattning också kunna innebära att en restaurang som är producent för sina återanvändbara förpackningar och har ett eget system skulle behöva betala avgift till sig själv, vilket inte skulle vara rimligt och även skulle innebära onödig administration. Visita anser att detta förslag inte ska införas.

## 1.8 Utredning och vägledning krävs om tillverkare och producentbegrepp

*Naturvårdsverket föreslår att ett antal skyldigheter ska träffa helt nya aktörer men har inte utrett eller konsekvensutrett förslagen. Detta borde ha gjorts för att ha tillräckligt gott underlag för att bedöma föreslagna åtgärder som att gå utöver PPWR, nationella miljöskattavgifter, etc. Företagen måste i god tid innan den 12 augusti 2026 få tydlig information om vilka aktörer som nu anses utgöra t.ex. tillverkare och producenter och omfattas av omfattande krav på bla hållbarhet, märkning, rapportering, etc. (frågan berör många olika avsnitt i utredningen)*

Vad gäller det faktum att producentbegreppet ändras i samband med tillämpningen av PPWR den 12 augusti 2026 saknas i utredningen grundläggande information om vad detta kommer att innebära och hur detta bör beaktas i införandet av PPWR. Naturvårdsverket anger att ”Dagens svenska definition av producent kommer ersättas av EU-förordningen harmoniserade definition vilket skiljer sig åt från den svenska. Hur stor förändringen blir vad gäller antalet aktörer som definieras som producenter i Sverige är inget som Naturvårdsverket har uppgifter om.”<sup>1</sup> Naturvårdsverket har inte utrett eller angett vilka nya aktörer i praktiken som kommer att utgöra producenter och har heller inte presenterat någon konsekvensutredning i dessa delar.

---

<sup>1</sup> Se s 241 i utredningen.

I skälssats 122 i PPWR anges att ”Som en allmän regel bör producenten vara den ekonomiska aktör som, i egenskap av tillverkare, importör eller distributör som är etablerad i en medlemsstat, för första gången tillhandahåller förpackade produkter från den medlemsstatens territorium och på samma territorium. Detta inbegriper alla erbjudanden om distribution, förbrukning eller användning som skulle kunna leda till faktiska leveranser. Om ett företag således köper en förpackad produkt från en annan medlemsstat än den där företaget är beläget eller från ett tredjeland, och levererar denna förpackade produkt i den medlemsstat där det är beläget, bör detta företag anses vara producenten, eftersom det är det första företag som tillhandahåller den förpackade produkten på den medlemsstatens territorium. [...] För att minimera onödiga administrativa bördor för småföretag som fyller transportförpackningar, primärproduktionsförpackningar eller serviceförpackningar, oavsett om dessa är engångsförpackningar eller återanvändbara förpackningar, på försäljningsstället bör producenten dock vara den tillverkare, distributör eller importör av sådana förpackningar som tillhandahåller förpackningen för första gången från medlemsstatens territorium, eftersom den ekonomiska aktören är bäst lämpad att fullgöra skyldigheterna avseende utökat producentansvar.”

Enligt artikel 3 PPWR är en *producent* varje tillverkare, importör eller distributör på vilken, oavsett försäljningsmetod, inbegripet genom distansavtal, bland annat är etablerad i en medlemsstat och för första gången från den medlemsstatens territorium och på samma territorium tillhandahåller transportförpackningar, serviceförpackningar eller primärproduktionsförpackningar, antingen som engångsförpackningar eller som återanvändbara förpackningar.

Enligt samma artikel är en ”tillverkare” ”varje fysisk eller juridisk person som tillverkar en förpackning eller en förpackad produkt; emellertid ska med tillverkare avses

a) om inte annat följer av led b, den fysiska eller juridiska person som låter utforma eller tillverka en förpackning eller en förpackad produkt i eget namn eller under eget varumärke, oavsett om andra varumärken är synliga på förpackningen eller på den förpackade produkten,

b) den fysiska eller juridiska person som levererar förpackningen, om den fysiska eller juridiska person som låter utforma eller tillverka förpackningen eller den förpackade produkten i eget namn eller under eget varumärke omfattas av definitionen av mikroföretag i rekommendation 2003/361/EG i dess lydelse den 11 februari 2025, och den fysiska eller juridiska person som levererar förpackningen till den fysiska eller juridiska person som låter utforma eller tillverka förpackningen i eget namn eller under eget varumärke är belägen i samma medlemsstat.”

Detta skulle kunna innebära att inte bara tex livsmedelsproducerande företag i fabrik med egna märkesvaror (EMV) utan även alla de små och stora företag inom besöksnäringen (som inte omfattas av ovanstående undantag för de företag som är mikro och som har leverantör i Sverige) som låter utforma eller tillverka en

förpackning eller förpackad produkt i eget namn eller under eget varumärke anses vara tillverkare (gäller tex bl.a. restaurangers take-away förpackningar med logotyp). Härmed skulle de omfattas av samtliga skyldigheter som läggs på tillverkare såsom hållbarhetskrav, krav för ämnen i förpackningar, märkningskrav, etc.<sup>2</sup> De restauranger som för första gången tillhandahåller förpackningarna i Sverige anses de även utgöra producenter och omfattas således av krav på anmälan, anlitan­de av producentansvarsorganisation, att betala förpackningsavgifter och nedskräpningsavgifter, omfattande rapporteringskrav, etc. Således kan restaurangföretag (som tidigare endast köpt in förpackningar av andra aktörer som uppfyllt befintliga krav) framöver komma att anses vara tillverkare och producenter och vara skyldiga att uppfylla alla krav i PPWR. Det föreligger stora frågetecken här vilka företag som omfattas av vilka krav och hur dessa skyldigheter ska uppnås i praktiken. Frågor om gränsdragningar här är uppe i diskussion på EU-nivå. Det bästa och rimligaste här (och något Sverige borde kunna arbeta för i pågående EU-arbete) vore att restaurangföretag inte ska anses vara tillverkare för aktuella produkter, utan att tillverkaransvaret ska ligga kvar på de aktörer som har kunskapen och möjligheterna att uppfylla kraven i PPWR. En sådan tolkning bör enligt Visita vara möjlig genom att företaget som endast köper in förpackningar med logga/märke på eller som påverkar förpackningarna på något mindre sätt anses ”*inte låter utforma eller tillverka en förpackning*” och således inte ska ses som tillverkare för dessa.

Det hade varit avgörande i flera frågor i utredning att ha mer klarhet än vad som redovisats i vilka aktörer som beräknas omfattas av definitionerna och hur omfattande krav det handlar om, bland annat för att kunna bedöma om det är rimligt att eventuellt gå utöver kraven i PPWR, vilka miljö­sanktionsavgifter som är rimliga, etc. I Naturvårdsverkets utredning hade det behövts fastställas på vilket sätt detta kommer att förändra de system och ansvarsfördelningar vi har i Sverige och hur företagen påverkas. Mot bakgrund av bland annat oklarheter här är det viktigt att krav inte överimplementeras i Sverige, utan att vi följer PPWRs ordalydelse. Det är av mycket stor vikt att Naturvårdsverket i god tid innan den 12 augusti 2026 ger tydlig och praktisk information till företagen så de kan förstå *om* och *när* de omfattas av dessa nya skyldigheter. Det är också mycket viktigt att företagen får ledning om *hur* de ska uppfylla dessa skyldigheter och att tillsynen åtminstone under en övergångsperiod präglas av vägledning till företagen istället för utdelande av sanktionsavgifter.

---

<sup>2</sup> Se s 106 i utredningen. Trots att Naturvårdsverket föreslår att nuvarande bestämmelser anpassas så att kravet ställs på tillverkare och importörer som tillhandahåller förpackningar på den svenska marknaden, istället för på producenter anges att ”*Naturvårdsverket har inte utrett hur många nya aktörer som då kommer att omfattas av hållbarhetskraven jämfört mot idag.*”

## 1.9 Inför inte rapporteringskyldigheter för producenter i förtid

*Naturvårdsverket föreslår att det införs bestämmelser om att producenter enligt den nuvarande svenska producentdefinitionen senast den 31 mars 2027 ska rapportera den mängd förpackningar som producenten tillhandahöll under perioden den 1 januari 2026 till och med den 11 augusti 2026 och att producenter enligt definitionen i PPWR senast den 31 mars 2027 ska rapportera den mängd förpackningar som producenten tillhandahöll under perioden from den 12 augusti 2026 tom 31 december 2026. (avsnitt 4.14.1)*

Naturvårdsverket redogör i redovisningen för att, enligt övergångsbestämmelserna i artikel 70 d i PPWR, rapportering enligt förpackningsdirektivet ska gälla tom den 31 december 2028, med undantag för bestämmelsen om överföring av uppgifter till kommissionen som ska fortsätta att gälla till och med den 31 december 2029. Naturvårdsverket bedömer att rapporteringen för 2027 och 2028 (referensår 2026 och 2027) kan ske enligt nuvarande svenska regler men vad gäller vem som ska rapportera anger NV att bedömningen kompliceras av att definitionen av producent ändras den 12 augusti 2026. ”Naturvårdsverket gör bedömningen att det bör vara producenten enligt definitionen i EU-förordningen om förpackningar som ska vara rapporteringskyldig från och med den 12 augusti 2026, det vill säga även innan dess att kraven om rapportering i EU-förordningen tillämpas.”

Naturvårdsverket anger att producenter enligt definitionen i PPWR ”ändå kommer att omfattas av rapporteringskrav inom ramen för utökat producentansvar”. Naturvårdsverket anger dock inte om det är exakt samma uppgifter som ska rapporteras eller inte. Visita framhåller därför att om det inte är exakt samma uppgifter som producenter enligt definitionen i PPWR ändå måste ta fram from den 12 augusti 2026, att de inte ska omfattas av ytterligare rapporteringskrav förrän det krävs enligt PPWR. I vart fall är det av avgörande vikt att mycket god och tydlig information och vägledning ges till företagen här, särskilt till de företag som inte haft denna skyldighet tidigare. Inte heller bör några sanktioner utgå innan kännedomen om de nya kraven på aktörerna är väl kända.

## 1.10 Inför inte alltför omfattande miljöstraffavgifter

*Naturvårdsverket föreslår omfattande och belastande miljöstraffavgifter utan att ha gjort någon konsekvensutredning för företagen. (avsnitt 9)*

Enligt artikel 68 PPWR ska medlemsstaterna senast den 12 februari 2027 fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sanktionerna vid underlåtelse att uppfylla kraven i artiklarna 24-29 ska ”omfatta” administrativa sanktionsavgifter.

Visita anser att ordalydelsen i artikeln inte medför att *varje* underlåtelse att uppfylla kraven i artiklar 24-29 måste följas av administrativa sanktionsavgifter. Bestämmelsen bör tolkas som att administrativa sanktionsavgifter måste ingå som en del av de sanktioner som tillämpas vid överträdelser av artiklarna 24–29, men att detta inte utesluter att tex andra typer av sanktioner också kan tillämpas. Denna tolkning är förenlig med proportionalitetsprincipen och ger medlemsstaterna viss flexibilitet. Andra sanktioner borde dock kunna tillämpas beroende på överträdelsernas art och allvar. Naturvårdsverket anger även självt i utredningen att det finns vissa punkter i artiklarna 24-29 som inte lämpar sig att sanktionera med miljöstraffavgifter och hänvisar då till punkter om uppnående av mål.

Visita kan konstatera att Naturvårdsverket föreslagit en mängd miljöstraffavgifter, även för måluppfyllnad.

För att ge exempel på mängden avgifter kan här anges några föreslagna miljöstraffavgifter som kan bli aktuella vid överträdelser av följande skyldigheter för tex ett mikroföretag (som Naturvårdsverket anser ska omfattas av kraven på återanvändbara förpackningar, se avsnitt 1.2. ovan) vad gäller återanvändbara alternativ;

- Om man för första gången tillhandahåller en återanvändbar förpackning inom Sverige ska man säkerställa att det finns ett system för återanvändning = 30 000 kr.
- Skyldigheten att upprätta en beskrivning av systemet som en del av teknisk dokumentation = 10 000 kr.
- Skyldigheten att använda återanvändningsbara förpackningar delta i ett eller flera system = 15 000 kr.
- Skyldigheten att säkerställa att systemen uppfyller kraven i bilaga VI del A = 15 000 kr.
- Kravet att de återanvändbara förpackningarna ska vara rekonditionerade i enlighet med de föreskrivna kraven i bilaga VI del B = 1 000 kr.
- Skyldigheten att returnera återanvändbara förpackningar till en eller flera av de insamlingsplatser som fastställts av systemdeltagarna och godkänts av den systemansvarige = 10 000 kr.
- Skyldigheten att erbjuda återanvändningsbar förpackning = 10 000 kr.

Beroende på om företagen själva behöver tillse att det finns ett system för återanvändning aktualiseras bara vad gäller dessa regler 51 000-91 000 kronor i miljöstraffavgifter, vilket är mycket betungande, särskilt för mindre företag. Beaktas här ska även att miljöstraffavgifter bygger på strikt ansvar, vilket innebär att det inte spelar någon roll om överträdelsen skett av misstag eller okunskap eller utan uppsåt eller oaktsamhet, utan det räcker att objektivt konstatera att en överträdelse skett.

Visita ifrågasätter att Naturvårdsverket inte konsekvensutrett förslagen om miljöstraffavgifterna när det kommer till de aktörer som kan omfattas. Naturvårdsverket anger att bestämmelserna ”*innebär framför allt konsekvenser för tillsynsmyndigheterna och domstolarna*”, något Visita inte håller med om. Beslut om miljöstraffavgifter belastar företagen ekonomiskt och det är fråga om omfattande summor som kan bli aktuella. Risken för miljöstraffavgifter innebär även en påtaglig psykisk belastning för företagen. Det strikta ansvaret och den kumulativa risken för flera avgifter kan bidra till en upplevelse av ständig straffrisk, vilket kan verka hämmande för verksamhetsutveckling och skapa en oproportionerlig oro i förhållande till överträdelsens faktiska miljöpåverkan. Visita anser att miljöstraffavgifterna borde minskas i antal alternativt sänkas till dess det är helt klart vilka krav som finns på de olika aktörerna och var gränserna går för ansvar för olika delar i den nya regleringen som PPWR innebär. Visita anser att det i vart fall är mycket viktigt att Naturvårdsverket ger specifik och tydlig, praktiskt användbar information till företagen om de skyldigheter som kommer genom PPWR och att fokus den första tiden måste vara på att hjälpa företagen göra rätt, inte att straffa dem med miljöstraffavgifter.

Naturvårdsverket föreslår även att bestämmelserna om miljöstraffavgift ska träda i kraft den 12 augusti 2026, trots att flera av kraven gäller först från senare datum. Visita anser dock att detta blir otydligt och onödigt ökar pressen på företagen, särskilt som det inte alltid är helt enkelt att utläsa när kraven träder i kraft (kraven kan tex anges tillämpliga en viss angiven tid från ikraftträdande av rättsakten och inte datumsatta). Visita anser att miljöstraffavgifterna *inte* ska träda i kraft förrän de krav som föreslås förenas med miljöstraffavgift träder i kraft. Visita anser även att miljöstraffavgifterna inte heller behöver fastställas och anmälas förrän 12 februari 2027, i enlighet med artikel 68. Det finns inget behov att överimplementera och införa avgifter tidigare än möjligt, särskilt när så många frågor om reglerna fortfarande är obesvarade.

Ett exempel på något som verkar kunna bli effekten av Naturvårdsverkets förslag om att miljöstraffavgifterna ska träda i kraft den 12 augusti 2026 är följande. Kravet på att erbjuda påfyllning enligt artikel 32 enligt PPWR ska gälla senast den 12 februari 2027. De som redan nu erbjuder möjligheten att köpa genom påfyllning ska dock redan från och med 12 augusti 2026 enligt art 28 följa skyldigheter att informera om ett antal regler för påfyllning. Enligt Naturvårdsverkets förslag ska miljöstraffavgift utgå med 10 000 kronor vid överträdelse av artikel 28 genom att inte informera slutanvändarna om regler för påfyllning med 10 000. Således verkar det alltså som om företag som möjliggör för påfyllning tidigare än de behöver enligt PPWR riskerar miljöstraffavgift om 10 000 kr ett halvår längre än de som uppfyller kravet vid PPWRs angivna tid, vilket inte skulle vara skäligt. Visita anser därför som sagt att miljöstraffavgifterna ska börja gälla tidigast då kraven börjar gälla enligt PPWR.

## 1.11 Pantavgift på försäljningsstället behöver ej införas men om det införas bör föreslaget undantag införas

*Naturvårdsverket föreslår att vid försäljning av dryckesförpackningar som ingår i ett retursystem ska pantavgift debiteras på försäljningsstället. Naturvårdsverket föreslår att ekonomiska aktörer inom hotell-, restaurang-, café- och cateringsektorn under förutsättning att dryckesförpackningen öppnas i lokalen, produkten konsumeras i lokalen, och den tomma dryckesförpackningen lämnas tillbaka i lokalen. (avsnitt 4.9)*

I artikel 50 punkt 1 i PPWR anges att medlemsstaterna senast den 1 januari 2029 ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa separat insamling av minst 90 viktprocent per år av dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall, båda för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter. För att uppnå de mål som anges i punkt 1 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att retursystemet inrättas och att en pantavgift debiteras på försäljningsstället.

Visita ifrågasätter om Sverige över huvud taget behöver införa reglering här då det inte verkar krävas några åtgärder för att Sverige ska komma upp i 90 % till 1 januari 2029. Sverige har ett mycket väl fungerande pantsystem med en insamling under 2024 med strax under 90 %.<sup>3</sup> Denna procentsats förväntas enligt uppgift höjas redan med de höjda pantavgifter som infördes 2025. Sverige har därför enligt PPWR en möjlighet att låta bli att införa nya regler på detta i Sverige mycket välfungerande område. Enligt artikel 50 punkt 5 får medlemsstaterna undantas från skyldigheten enligt punkt 2 på följande villkor – att en insamlingsnivå på minst 80 % under kalenderåret 2026 uppnås samt att kommissionen underrättas senast den 1 januari 2028 om ansökan om undantag varvid en genomförandeplan med tidsplan som säkerställer en separat insamling på 90 % enligt första stycket inlämnas. Visita anser att Sverige bör utnyttja denna möjlighet.

Visita anser mot bakgrund av detta att Sverige inte behöver vidta några åtgärder här och motsätter sig därför Naturvårdsverkets förslag att införa att en pantavgift ska debiteras på försäljningsstället. Redan idag finns fungerande flöden på försäljningsställena då de burkar och flaskor som konsumeras på stället tas om hand och införs i pantsystemet och de burkar och flaskor som säljs på take-away hanteras på samma sätt som burkar och flaskor som säljs i affär – konsumenter har god kännedom om att burkar med pant kan pantas och var detta kan ske, och som visas ovan är insamlingen totalt sett mycket hög. Ett införande av nya skyldigheter här skulle troligen inte leda till beaktansvärda skillnader i insamlingsnivå, utan riskerar endast att införa nya belastande krav på besöksnäringen.

Visita anser således att det krav som Naturvårdsverket föreslår att vid försäljning av dryckesförpackningar som ingår i ett retursystem ska pantavgift debiteras på försäljningsstället inte behövs och inte bör införas. Mot denna bakgrund behövs inte

---

<sup>3</sup> [Pantstatistik](#)

heller något undantag, såsom det Naturvårdsverket föreslår. Men om en skyldighet att en pantavgift debiteras på försäljningsstället införs ställer sig Visita positiva till föreslaget undantag om att ekonomiska aktörer inom hotell-, restaurang, café,- och cateringsektorn undantas för det fall vissa angivna kriterier uppfylls.

Slutligen verkar Naturvårdsverkets föreslagna krav på att pantavgift ska debiteras på försäljningsstället vid försäljning av ”dryckesförpackningar som ingår i ett retursystem” gå längre än kraven i PPWR där det istället anges specifikt att kraven gäller just de relevanta förpackningsformat som anges i punkt 1 nämligen: ”Dryckesflaskor av plast för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter” och ”Dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter”. Om det är så motsätter sig Visita att skyldigheterna ska bli mer omfattande än det stadgas i PPWR i denna fråga.

### **1.12 Utredning behövs om insamling av förpackningsavfall från verksamheter**

*Naturvårdsverket föreslår att ansvarig producentansvarsorganisation ska ansvara för att ordna ett insamlingssystem för förpackningsavfall av alla materialslag från verksamheter. Kommunen ska ha fortsatt ansvar för insamling av förpackningsavfall från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens. Naturvårdsverket tolkar kraven att de marknadsdrivna systemen inte kan finnas kvar utan att ansvaret för insamlingen och efterföljande behandling istället läggs på producenterna (genom producentansvarsorganisation). Viktiga frågor kvarstår som behöver utredas, bland annat om kostnadsansvar och konkurrenssituation. (avsnitt 4.8)*

Naturvårdsverket bedömer att PPWR ställer mer långsgående krav på insamlingssystemets tillgänglighet och omfattning är nuvarande svenska bestämmelser. Det organisatoriska och ekonomiska ansvaret för insamling och hantering av förpackningsavfall anges behöva ligga på producenterna, vilket idag endast sker delvis. Naturvårdsverkets tolkning innebär att de marknadsdrivna systemen inte kan finnas kvar utan att ansvaret för insamlingen och efterföljande behandling istället läggs på producenterna (genom producentansvarsorganisation).

Visita ser i likhet med Naturvårdsverket att det behöver genomföras en mer grundläggande utredning här. Det kan också finnas skäl att reglera kostnadsansvaret för att säkerställa att avfallsproducenterna inte står kostnader som egentligen ska bäras av producenterna. Här är dock viktigt att system och ersättningsregler blir så enkla och så lite administrativt betungande som möjligt för samtliga inblandade. Ökade skyldigheter för producenterna innebär även höjda kostnader för produkterna, så även om kostnaderna rimligen läggs på producenterna och inte på avfallsproducenterna så är det viktigt att kostnaderna hålls nere för att inte driva på de totala kostnaderna.

### 1.13 Förslag om uppmuntring servering av kranvatten accepteras

*Naturvårdsverket föreslår att en bestämmelse införs i förordning enligt vilken Naturvårdsverket i samverkan med Livsmedelsverket genom information ska uppmuntra restauranger, personalmatsalar, barer, kaféer och cateringtjänster till att, om det finns tillgängligt, servering av kranvatten ska ske kostnadsfritt eller mot en låg serviceavgift i återanvändbara eller påfyllningsbara format. (avsnitt 5.4.2.)*

Enligt artikel 43 p 6 i PPWR ska medlemsstaterna uppmuntra restauranger, personalmatsalar, barer, kaféer och cateringtjänster att, om det finns tillgängligt, servera sina kunder kranvatten kostnadsfritt eller mot en låg serviceavgift, i återanvändbara eller påfyllningsbara format. Naturvårdsverket anger att ”Skrivningen i artikel 43.6 är tvingande i förhållande till medlemsstaterna, som *ska* uppmuntra olika aktörer”. Naturvårdsverket föreslår att denna uppmuntran ska ske genom av Naturvårdsverket och Livsmedelsverket tillhandahållen information. Visita motsätter sig inte föreslagen bestämmelse. Konsumtionen av buteljerat vatten i Sverige är enligt uppgift i utredningen lägst i EU och aktörer i Sverige agerar redan på önskvärt sätt.

### 1.14 Konsekvensutredning

Visita anser att Naturvårdsverkets utredning och konsekvensutredning över lag är ofullständig och otillräcklig för att kunna bedöma vilka effekter Naturvårdsverkets förslag får, vilket är ytterligare en anledning att inte överimplementera PPWR, utan istället följa PPWR strikt samt utnyttja de undantag som ges i PPWR för mikroföretag.



Jonas Siljhammar  
VD

Anna Sandborgh  
Jurist Branschjuridik