

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr KN2025/02333
Vårt dnr R-2026-5

Malmö den 2 april 2026

REMISSVAR

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

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Våra medlemmar – landets alla kommuner – ansvarar för att avfall samlas in, återvinns och behandlas på ett hållbart sätt. Det innebär att vi indirekt företräder hela Sveriges befolkning.

Avfall Sverige har också cirka 150 privata företag som associerade medlemmar.

Vi verkar för en hållbar och innovativ avfallshantering där vi samverkar med andra utifrån vårt samhällsansvar. Vår vision är en framtid utan avfall. Därför påverkar, utvecklar och samverkar vi för en framtid där avfall förebyggs, återvinns och ses som en resurs.

Avfall Sverige tackar för möjligheten att lämna remissvar.

1. Sammanfattning	2
2. Kommentarer	4
2.1 Avsnitt 4.7.5 Kommunens ansvar för kvalitet s. 144 ff:	4
2.1.1 Föreslagen 12 a §	5
2.1.2 Föreslagen 12 b §	5
2.1.3 Kommunerna saknar reell rådgivning över utfallskvaliteten	6
2.1.4 Om Naturvårdsverkets underlag för påståenden om kvalitetsbrister	6
2.1.5 Dubblering genom kommande och befintliga krav på efterföljande sortering och behandling	7
2.1.6 Likabehandling mellan insamlingsaktörer	7
2.2 Avsnitt 4.7.2 Undantag för övrigt förpackningsmaterial s. 135:	7
2.3 Avsnitt 4.7.3 Insamling av komposterbara förpackningar s. 138:	8
2.4 Avsnitt 4.7.4 Förpackningar som är farligt avfall s. 140 ff:	10
2.4.1 Vad är farligt förpackningsavfall?	10
2.4.2 Förslag om nya källsorteringsfraktioner avstyrks	12
2.4.3 Kommunens insamlings- och behandlingsansvar för farliga förpackningar bör överensstämma med ansvaret för övrigt kommunalt avfall	13
2.4.3 Behandling och rapportering	14
2.4.4 Ersättning och kostnadsnivåer måste spegla verkliga kostnader	15

2.4.5	Detaljerade krav om servicenivå hindrar innovation och lokal anpassning	16
2.4	Avsnitt 4.7.1 Kommunalt insamlingsansvar s. 134:	17
2.5	Avsnitt 4.8 Insamling av förpackningsavfall från verksamheter s. 149:	17
2.6	Avsnitt 4.9 Förslag på retursystem s. 165:	19
2.7	Avsnitt 4.11 Förslag på beräkning av en producentansvarsorganisations marknadsandelar s. 176:	19
2.8	Avsnitt 4.15 Förslag på mål för insamling, materialåtervinning, minskad nedskräpning och innehåll av återvunnen plast s. 187:	20
2.9	Avsnitt 4.16 Förslag på åtgärder för återanvändning och påfyllning s. 197:	20
2.10	Avsnitt 9 Ett oproportionerligt sanktionsavgiftssystem s. 226:	21
2.11	Buteljerat vatten	22
2.12	Övergångstid	22

1. Sammanfattning

Avfall Sverige välkomnar ambitionen att stärka materialåtervinningen och säkerställa att regelverket anpassas till EU:s förpackningsförordning. Avfall Sveriges kommentarer relaterar till de aspekter av förslagen som har bäring på det kommunala avfallsansvaret.

- Avfall Sverige har inte några invändningar mot en **generell reglering av kvalitet** i relation till det kommunala insamlingsansvaret för förpackningsavfall som samlas in och överlämnas till producentansvarsorganisationer som sådant, men har vissa synpunkter angående utformningen av regleringen samt några farhågor om dess tillämpning i relation till ersättningen till kommunerna. Avfall Sverige vill påpeka att formuleringarna som används i motiveringen till bestämmelsen i delredovisningen riskerar att bli rättsosäkra i praktiken. Där anges att förpackningsavfallet i största möjliga mån ”endast” ska innehålla förpackningsavfall, vilket kan få en betydande effekt vid tillämpningen.
- Avfall Sverige anser att det är mycket viktigt att de föreslagna kraven i 7 kap. 12 a och b §§ inte påverkar regleringen av den ersättning för **insamling och omlastning av förpackningsavfall** som utgår till kommunerna eftersom kostnader för insamling och omlastning uppstår för insamlad volym oavsett dess kvalitet. Avfall Sverige har dock inte någonting att invända mot om kvalitetskrav skapar incitament till ytterligare ersättning till kommunerna, som en följd av ytterligare utsortering av förpackningsavfall inom ramen för de åtgärder som kommunen har rådighet över i insamlingen (bl.a. information, felsorteringsavgifter, omklassificering av avfall, tillämpning av abonnemang för sorterat avfall vid misskötsel och åtgärder utifrån genomförda plockanalyser).
- Avfall Sverige bedömer att ett utfallsbaserat **kvalitetsansvar** riskerar att bli kontraproduktivt. Om fokus flyttas mot att säkerställa en mycket hög renhet vid överlämnandet kan följden bli att betydande mängder material kasseras eller styrs bort från materialåtervinning, vilket i praktiken kan motverka syftet att öka materialåtervinningen.

- Avfall Sverige tillstyrker undantag från separat insamling för **övrigt förpackningsmaterial**, med viktiga förtydliganden så att kraven inte misstolkas eller driver upp servicenivån oproportionerligt.
- Avfall Sverige **föreslår** att förpackningar som nämns i artikel 9.1 ska sorteras med matavfallet först när en uppdaterad standard inklusive standard för nedbrytning i anaerob miljö finns på plats, samt att denna faktiskt motsvarar de förhållanden som råder i svenska biogasanläggningar.
- I fråga om förpackningsavfall som klassificeras som **farligt avfall** välkomnar Avfall Sverige att regelverket kompletteras så att insamling och behandling kan finansieras via producentansvar. Avfall Sverige anser dock att förslaget måste justeras för praktisk genomförbarhet. Det behöver förtydligas vilka förpackningar som omfattas och detta bör korrelera med farligt gods-regleringen så långt lämpligt.
- Avfall Sverige **avstyrker** förslaget om de nya sorteringsfraktioner som blir följden av att farligt förpackningsavfall när förpackningen är tömd, ska hållas avskild från likadana förpackningar med innehåll kvar. Förslaget har ingen miljönytta och är inte genomförbart utan *mycket* stora svårigheter för alla berörda aktörer.
- Avfall Sverige **avstyrker** förslaget att kommunens insamlingsansvar för farliga förpackningar från verksamheter ska skilja sig åt mot insamlingsansvaret för förpackningarna när de har innehåll kvar.
- Dessutom **avstyrks** den restriktiva regleringen av kommunernas servicenivå, d.v.s. var och hur avfallet ska samlas in. Kommunens insamling bör få ske som idag, d.v.s. efter vad som är mest ändamålsenligt.
- Det behövs ett **undantag för farligt avfall** i föreslagen bestämmelse om att kommunen vid insamling av förpackningsavfall ska säkerställa att det inte innehåller annat avfall än förpackningar. Kommunen ska och bör inte tömma förpackningar eller kontrollera innehåll av miljö- och arbetsmiljöskäl.
- Att inte samla alla krav som avser kommunerna i samma förordning gör det kommunala insamlingsansvaret svåröverblickbart. Avfall Sverige anser att **alla krav som avser det kommunala insamlingsansvaret ska samlas i samma förordning**.
- Avfall Sverige anser att det **behöver regleras ett tydligt finansiellt ansvar för producenterna att finansiera en fastighetsnära insamling av verksamheters förpackningsavfall** i syfte att öka utsorteringen av förpackningsavfall från verksamheter samt bidra till måluppfyllelsen för materialåtervinning av förpackningsavfall. Avfall Sverige har uppmärksammat behovet av en sådan reglering tidigare.
- Avfall Sverige **avstyrker** Naturvårdsverkets förslag om att reglera undantag för vissa förpackningar att ingå i retursystem.
- Avfall Sverige anser att förpackningsförordningen ska ändras så att *kommunen kan överlämna en samlad volym förpackningsavfall till en representant för alla producentansvarsorganisationer* och att fördelning av insamlat förpackningsavfall görs av denne representant genom ett clearinghouse. En sådan ordning hade minskat

både den praktiska och administrativa bördan för såväl både kommuner som producentansvarsorganisationer.

- Avfall Sverige anser att föreslagna 12 kap. 6 § förpackningsförordningen ska ändras så att Kammarkollegiet, efter begäran från kommunen, också ska kunna **göra utbetalning till kommunens bolag**.
- När det gäller 12 kap. i den föreslagna förpackningsförordningen (som föreslås ersätta nuvarande 9 kap.) anser Avfall Sverige generellt att detaljkrav angående regleringen av rapportering samt ersättning till kommunerna **ska flyttas till Naturvårdsverkets föreskrifter**.
- Avfall Sverige anser att **utbetalning av ersättning till kommunerna behöver göras månadsvis** och att föreslagna 12 kap. 5 § ska ändras med den innebörden. Dagens kvartalsvisa utbetalning innebär att kommunerna i många fall inte får löpande likviditet och får "agera bank" genom att få täcka kostnader med egna medel innan ersättning erhålls.
- Avfall Sverige har **inte något att invända mot förslaget till mål för insamling av förpackningsavfall**, men konstaterar samtidigt att de skärpta målen kan bli svåra att nå utan krav på ökad service/fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från verksamheter.
- Avfall Sverige **anser inte att information är en tillräcklig åtgärd** när det gäller att öka användningen av påfyllningsbara förpackningar.
- Avfall Sverige tillstyrker sanktionering med **miljösanktionsavgifter**, men generellt sett behöver regleringen justeras för att inte leda till oproportionerliga effekter. Det behövs en ventil för proportionalitetsbedömning, en gräns för hur många sanktionsavgifter som kan dömas ut samtidigt för liknande överträdelser och/eller en möjlighet att med en varning avstå från att döma ut sanktionsavgift för förstagångsöverträdelser.
- Avfall Sverige anser att den föreslagna **tidplanen är orealistisk**.

2. Kommentarer

2.1 Avsnitt 4.7.5 Kommunens ansvar för kvalitet s. 144 ff:

Naturvårdsverket föreslår två nya bestämmelser som innebär att kommunen ska säkerställa att insamlat förpackningsavfall i största möjliga mån endast innehåller förpackningsavfall och hanteras så att det möjliggör materialåtervinning, med förslaget ikraftträdande den 1 januari 2027.

Avfall Sverige anser att det är mycket viktigt att de föreslagna kraven i 7 kap. 12 a och b §§ förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar inte påverkar den ersättning för insamling och omlastning av förpackningsavfall som utgår till kommunerna eftersom kostnader för insamling och omlastning uppstår för insamlad volym oavsett dess kvalitet. Men med detta sagt ska kommunen förstås arbeta med kvalitet i enlighet med bestämmelsen samt i enlighet med föreslagna 7 kap. 12 a och b §§.

2.1.1 Föreslagen 7 kap. 12 a §

12 a § Kommunen ska vid insamling av förpackningsavfall enligt detta kapitel säkerställa att förpackningsavfallet i möjligaste mån inte innehåller annat avfall än förpackningar.

Kommunen har ansvar och rådighet över insamlingen och har då möjlighet att vidta olika åtgärder i syfte att säkerställa de krav som föreslås. De handlar om åtgärder så som information, felsorteringsavgifter, omklassificering av avfall, tillämpning av abonnemang för osorterat avfall vid misskötsel och åtgärder utifrån genomförda plockanalyser.

Avfall Sverige vill dock påpeka att formuleringarna som används i motiveringen till bestämmelsen i delredovisningen riskerar att bli rättsosäkra i praktiken. Där anges att förpackningsavfallet i största möjliga mån "endast" ska innehålla förpackningsavfall, vilket kan få en betydande effekt vid tillämpningen. "Endast" kan uppfattas som ett i praktiken absolut renhetskrav, samtidigt som "i största möjliga mån" kan tolkas mycket brett. Detta skapar osäkerhet för kommuner och tillsynsmyndigheter och riskerar att leda till olika tillämpning och till tvister, snarare än faktiska kvalitetsförbättringar. Här är det viktigt med lämplig vägledning från Naturvårdsverket. Om tillämpningen ska vara att förpackningsavfallet *endast* ska innehålla förpackningsavfall behöver det säkerställas att den ersättning som kommunen erhåller täcker kommunens kostnader för att säkerställa detta (dock ska kommunen förstås vidta skäligen åtgärder i enlighet med föreslagna 7 kap. 12 a §).

Avfall Sverige anser att det behövs ett tillägg i bestämmelsen med undantag för farligt avfall, så att inte bestämmelsen kan tolkas som att kommunen åläggs att tömma farliga förpackningar helt. Det skulle vara högst olämpligt, och i direkt strid mot undantaget för farligt avfall i avskiljandebestämmelsen (3 kap. 9 § avfallsförordningen).

Angående utfallsbaserat kvalitetsansvar:

Avfall Sverige bedömer vidare att ett utfallsbaserat kvalitetsansvar riskerar att bli kontraproduktivt. Om fokus flyttas mot att säkerställa en mycket hög renhet vid överlämnandet kan följderna bli att betydande mängder material kasseras eller styrs bort från materialåtervinning, vilket i praktiken kan motverka syftet att öka materialåtervinningen. Samtidigt riskerar ett sådant ansvar att minska incitamenten att utveckla robustare sorterings- och återvinningsprocesser som kan hantera realistiska variationer i insamlade flöden, samt att öka bördan på hushåll genom alltmer detaljerade sorteringsförväntningar.

2.1.2 Föreslagen 7 kap. 12 b §

12 b § Kommunen ska vid insamling av förpackningsavfall enligt detta kapitel se till att det förpackningsavfall som samlats in separat och som ska överlämnas till en producentansvarsorganisation enligt 11 § hanteras på ett sådant sätt att det underlättar inte försvårar materialåtervinningen av avfallet.

Avfall Sverige avstyrker bestämmelsen med den utformning som har föreslagits av Naturvårdsverket.

Avfall Sverige anser att 7 kap. 12 b § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar ovan ska ha den utformning som Avfall Sverige föreslår. ”Inte försvårar” kan anses ligga inom det som kommunen kan ha rådighet över medan ”underlättar” indikerar att det kan krävas åtgärder av kommunen som inte ligger inom kommunens rådighet. Till exempel att förbehandla förpackningsavfallet på visst sätt. Att underlätta materialåtervinningen ligger inom producentansvarsorganisationernas rådighet.

Från och med den 1 januari 2028 gäller nya krav enligt 4 kap. 8 § avfallsförordningen (2020:614) på den som är ansvarig för att förpackningsavfall blir fullständigt behandlat (det vill säga producentansvarsorganisationerna) ska se till att sådant avfall som har samlats in separat sorteras ytterligare för att möjliggöra materialåtervinning och för att med hänsyn till avfallets egenskaper uppnå en hög kvalitet på det återvunna materialet. Som en följd av nämnda krav är det motiverat att det är producentansvarsorganisationerna som ska underlätta materialåtervinningen av avfallet.

2.1.3 Kommunerna saknar reell rådighet över utfallskvaliteten

Kommunen kan påverka vissa delar av insamlingskedjan, men den avgörande kvaliteten vid materialåtervinning påverkas av faktorer som ligger utanför kommunens rådighet, exempelvis förpackningsdesign och val av behandlingsprocesser. Detta är också något Naturvårdsverket själv lyfter som faktorer utanför kommunens ansvarsområde.

Därtill går stora delar av dagens insamlingssystem inte att kvalitetsgranska vid själva insamlingstillfället, annat än i begränsade fall som kärnsamling. Detta är ett centralt praktiskt skäl som kommunerna själva pekar på när Avfall Sverige pratat med kommuner om frågan.

Avfall Sverige vill förtydliga att kommunernas möjlighet att påverka och kontrollera kvaliteten varierar starkt mellan olika insamlingssystem. I kärnsystem kan okulär kontroll i viss mån göras och då bara översiktligt och avseende det avfall som ligger i den översta delen av kärlet och inte heller i förslutna påsar. I andra system, exempelvis botten tömmande behållare, sopsug och återvinningsstationer som kommunerna tagit över, saknas i praktiken motsvarande möjlighet till kontroll vid insamlingstillfället. Ett generellt utfallsansvar tar inte tillräcklig hänsyn till dessa faktiska förutsättningar.

2.1.4 Om Naturvårdsverkets underlag för påståenden om kvalitetsbrister

Naturvårdsverket anger att uppgifter från producentansvarsorganisationer tyder på att en betydande andel av insamlat förpackningsavfall innehåller felsortering, men konstaterar samtidigt att kvaliteten varit relativt oförändrad efter kommunerna tog över insamlingsansvaret år 2024. Avfall Sverige bedömer därför att slutsatser om behovet av ett nytt, utfallsbaserat kvalitetsansvar på kommunerna kräver tydligare resonemang, data och transparens om vad som avses med bristande kvalitet och vad som orsakar den.

Avfall Sverige noterar också att de problem som beskrivs som kvalitetsbrister inte enbart handlar om felsortering. Exempelvis kan fukt och vissa föroreningar bero på

insamlingssystemets och logistikkedjans utformning, väderexponering och hantering i flera led. Att minska fukt kan kräva investeringar och förändringar i logistikkedjan som inte självklart följer av ett kommunalt kvalitetsansvar, och som behöver vara realistiskt finansierade och praktiskt möjliga att genomföra.

2.1.5 Dubbling genom kommande och befintliga krav på efterföljande sortering och behandling

Naturvårdsverket bedömer att befintlig och kommande lagstiftning med krav på eftersortering för att möjliggöra materialåtervinning är tillräcklig och lyfter bland annat kravet på ytterligare sortering enligt 4 kap. 8 § avfallsförordningen som träder i kraft den 1 januari 2028. Mot denna bakgrund framstår ett nytt, utfallsbaserat kvalitetsansvar för kommuner som en risk för dubbelreglering och otydlig ansvarsfördelning.

Avfall Sverige vill också framhålla att producentansvaret är heltäckande. Producenternas ansvar omfattar även de förpackningsavfallsflöden som inte kan materialåtervinnas och som kan behöva annan behandling, exempelvis energiåtervinning. Mot den bakgrunden är det mer ändamålsenligt att den eventuella ytterligare sortering som krävs för att möjliggöra materialåtervinning hanteras av producenterna och deras system efter överlämnande, snarare än att kommunerna ges ett utfallsansvar för återvinningsbarheten. Detta ligger också i linje med att kommunens ansvar upphör när avfallet har överlämnats, och att avtal om överlämnande kan reglera praktiska rutiner för kvalitetskontroll och hantering av flöden som inte ska destinerats till materialåtervinning.

Observera att samma princip borde gälla förpackningar som på grund av kvarvarande innehåll inte klassas som förpackningsavfall. Dessa ska ofta förbrännas tillsammans med innehållet och då är det endast metall och eventuellt glas som kan materialåtervinnas.

2.1.6 Likabehandling mellan insamlingsaktörer

Om kvalitetskrav införs bör det, av likabehandlingsskäl, omfatta även entreprenörer och andra aktörer som samlar in förpackningsavfall från verksamheter (andra källor än hushåll och samlokaliserade verksamheter). Avfall Sverige noterar att ett ensidigt kommunalt kvalitetsansvar riskerar att snedvrider ansvar och tillsyn.

Regeringen bör överväga styrning som riktar in sig på de faktorer som i praktiken driver kvalitet, exempelvis:

- Ett uttryckligt ansvar för fastighetsägare att säkerställa goda förutsättningar för utsortering, samt stärkt tillsynsvägledning och tillsynsprioritering.
- Ett obligatoriskt skyltsystem som används enhetligt på insamlingsbehållare, insamlingssystem, produkter etc., såväl i stadsmiljö och kommunal insamling som i privata insamlingssystem (exempelvis på avfallsbehållare för de som uppehåller sig i resecentrum och köpcentrum).
- Uppföljning av efterlevnaden av kommande krav på producentansvarsorganisationer att ytterligare sortera förpackningsavfall (se 4 kap. 8 § avfallsförordningen).

2.2 Avsnitt 4.7.2 Undantag för övrigt förpackningsmaterial s. 135:

Naturvårdsverket föreslår att förpackningsavfall av övrigt material ska samlas in tillsammans med avfall av samma material på platser där kommunerna tar emot avfall

direkt från hushåll, samt att kommunerna får ansvar att behandla detta avfall, med ersättning från producenter.

Avfall Sverige bedömer att förslaget ligger i linje med redan etablerad praxis och tillstyrker att insamling kan ske tillsammans med samma material, eftersom det är proportionerligt givet de mycket små förpackningsvolymerna och underlättar faktisk återvinning. Samtidigt förespråkar Avfall Sverige att denna möjlighet utökas till att inkludera träförpackningar. Förutom lastpallar, som kan cirkulera i system för återanvändbara förpackningar, är behandlingen och insamlingen likartad annat träavfall. Vi föreslår därför att 7 kap. 2 § andra stycket ändras till *”Material som inte avses i 1–5 ska få samlas in tillsammans med avfall av samma material”*.

Dessutom behövs förtydliganden:

- Formuleringen “på platser där kommunerna tar emot avfall direkt från hushåll” riskerar att tolkas som ett krav på högre servicenivå, exempelvis fastighetsnära eller lättillgängliga insamlingsplatser. Avfall Sverige anser att kommunen ska kunna välja insamlingsmetod och att det bör räcka att kommunerna samlar in övrigt förpackningsmaterial där man redan samlar in motsvarande material, exempelvis på återvinningscentral.
- Bestämmelsen måste utformas så att kommunernas ansvar inte oavsiktligt utökas till att omfatta allt övrigt förpackningsavfall, inklusive sådant från verksamheter som inte är kommunalt avfall.

2.3 Avsnitt 4.7.3 Insamling av komposterbara förpackningar s. 138:

Naturvårdsverket föreslår att förpackningar som nämns i artikel 9.1. ska samlas in tillsammans med biologiskt nedbrytbart livsmedels- eller köksavfall (nedan kallat matavfall). Avfall Sverige ser med viss tveksamhet på detta förslag, i och med att det inte ännu är klart exakt vilka krav som kommer gälla för förpackningarna i artikel 9.

EU-kommissionen ska enligt artikel 9.6 i PPWR ge CEN i uppdrag att uppdatera den existerande standarden för industriell kompostering EN13432 samt komplettera den med processer för anaerob rötning. I Sverige behandlas nästan allt matavfall genom anaerob rötning utan någon efterkompostering. I dagsläget finns en uppsjö av förpackningar och andra produkter som uppfyller EN13432 och marknadsförs som komposterbara/nedbrytbara. Dessa uppfattas av konsument som att de kan slängas i matavfallet, men de bryts inte ned fullständigt under de syrefria förhållanden som råder i en biogasanläggning. De bidrar alltså till föroreningar i biogödset som sprids på åkermark.

Avfall Sverige deltar i den arbetsgrupp inom CEN där EN13432 ska uppdateras. Enligt artikel 9.6 i PPWR skulle standardiseringsförfrågan från kommissionen vara klar i februari 2026, men detta är redan försenat och väntas komma i mitten av 2026. Den slutgiltiga tidplanen för standardiseringsarbetet vet vi ej ännu, men det vi sett i utkast från kommissionen kommer det att bli mitten av 2029. Det kommer alltså att vara en tidsperiod när kravet om komposterbarhet börjat gälla (februari 2028) tills att en färdig standard finns på plats.

Avfall Sverige föreslår därför att förpackningar som nämns i artikel 9.1 ska sorteras med matavfallet först när en uppdaterad standard inklusive standard för nedbrytning i anaerob miljö finns på plats, samt att denna faktiskt motsvarar de förhållanden som råder i svenska biogasanläggningar.

Avfall Sverige vill också lyfta att det finns flera aspekter kopplat till nedbrytbarhet där behov av ytterligare kunskap krävs. T.ex. gällande hur gränsvärden ska sättas för att faktiskt betrakta något som nedbrutet, och ha förståelse för vad konsekvenserna i åkermark faktiskt blir av dessa föroreningar, hur dessa förpackningar bidrar till mikroplaster, samt hur kemikalier och tillsatser i plaster påverkar. Det är inte säkert att dessa frågeställningar hinner besvaras inom tiden för standardiseringsuppdraget och arbetet kan därför försenas ytterligare.

Avfall Sverige föreslår också att det i lagstiftningen bör tydliggöras gällande förpackningstyper som avses i artikel 3.1. f, så avses hela påsen – det vill säga även snöre, eventuell etikett och fästen däremellan. Detta är nämligen det som de som sorterar uppfattar kan slängas i matavfallspåsen.

Angående förslag som lyfts i bilaga 1: Bedömning av att inte nyttja ett handlingsutrymme.

Naturvårdsverket föreslår att Sverige inte ska införa krav att andra förpackningar än de som åsyftas i artikel 9.1 i PPWR ska omfattas av krav på komposterbarhet. Avfall Sverige *tillstyrker* detta av flera anledningar – både gällande insamling och behandling av förpackningarna.

Gällande insamling är det av högsta vikt att sorteringsanvisningar till konsument inte är för detaljerade, krångliga och med många undantag. Därför är det enklast att kommunicera att förpackningar alltid ska lämnas till förpackningsåtervinning, och bara matavfall läggas i matavfallspåsen. När det gäller de förpackningstyper som omnämns i 9.1 (dvs. fruktetiketter och främst tepåsar) är detta förpackningstyper som ändå hamnar i matavfallspåsen i dagsläget. Gällande tepåsar har det traditionellt godtagits i matavfallspåsen i och med att de varit pappersbaserade. På senare tid har det blivit vanligare med plast, både i själva påsen och i etiketten som sitter på te-påsar, vilket är problematiskt och blir föroreningar i biogödseln.

Gällande behandlingen är plastföroreningar i form av förpackningar ett problem då de kan fastna och orsaka driftstopp, eller så sorteras de ut i förbehandlingssteget vilket gör att de blir ett rejekt som måste förbrännas och plastförpackningen kommer därmed inte att materialåtervinnas. Dessa problem kan inte avhjälpas genom krav på nedbrytbarhet, eftersom förpackningarna inte ens tar sig till röt-kammaren. Avfall Sverige anser därför att förpackningar som grundregel ska samlas in och återvinnas i förpackningsströmmar, i stället för med matavfallet. För små saker, som fruktetiketter och tepåsar, är situationen annorlunda – eftersom de är små och kan slinka igenom förbehandling och nå röt-kammaren. Därför är det positivt med krav på nedbrytbarhet för dem.

Naturvårdsverket behöver lämna vägledning om att den formulering som finns i dag i förordningen om producentansvar för förpackningar, och som föreslås i Förslag till förordning (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om

förpackningar, 2 kap. 2 § 3 punkten, om att en förpackning ska anses kunna återvinnas genom kompostering endast gäller under en övergångstid, tills artikel 9 gäller i sin helhet.

I dagsläget sker bara industriell kompostering av matavfall vid en anläggning i Sverige (Norrlandsjord, Luleå) med relativt små mängder. Det är därför inte rimligt att en förpackning ska kunna anses som återvunnen genom kompostering i Sverige generellt eftersom icke industriell kompostering samt hemkompostering inte uppfyller kraven på sådan kompostering som avses i det tidigare förpackningsdirektivet.

2.4 Avsnitt 4.7.4 Förpackningar som är farligt avfall s. 140 ff:

Detta avsnitt avser Naturvårdsverkets förslag vad gäller förpackningsavfall som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall (nedan kallade "farliga förpackningar").

Avfall Sverige välkomnar Naturvårdsverkets bedömning att EU-förordningens krav gällande producentansvaret även omfattar farliga förpackningar, samt att Naturvårdsverket därför identifierat behovet av kompletteringar i svensk rätt. Avfall Sverige har tidigare påpekat denna brist i svenska producentansvaret och delar grundprincipen att producentansvaret ska bära kostnaderna. Flera delar av Naturvårdsverkets förslag *avstyrks* dock, eftersom Avfall Sverige bedömer dem vara direkt olämpliga.

Avfall Sverige *tillstyrker* att kommunerna ska återvinna eller på annat sätt behandla det farliga förpackningsavfall som kommunerna ansvarar för att samla in, i stället för att det ska transporteras till producentansvarsorganisationen liksom andra förpackningar. Det finns två anledningar till det: dels behöver farligt godstransporter och mellanhantering av farligt avfall begränsas av arbetsmiljö-, miljö- och utrymmesskäl, dels ansvarar ju kommunen för att behandla samma typ av förpackningar i de fallen de har innehåll av farligt avfall. Av samma två anledningar borde inte heller verksamheter vara skyldiga att transportera sitt farliga förpackningsavfall till producenterna när de är tomma, men till kommunen när de är fulla. Däremot skulle krav på pant och/eller återfyllbara gasbehållare vara ett lämpligt sätt att lägga ansvaret på producenterna.

2.4.1 Vad är farligt förpackningsavfall?

För att förstå svårigheterna med Naturvårdsverkets förslag och Avfall Sveriges avstyrkanden behöver begreppet farliga förpackningar (farligt förpackningsavfall) förklaras.

Förpackat avfall, d.v.s. förpackning *med* innehåll, klassificeras vanligen efter sitt innehåll. Om innehållet är ett faroklassat ämne, eller då innehållet är under tryck, utgör det farligt avfall. När förpackningen töms så att den är nominellt tom (dropptom, pys-tom) är den antingen ett *icke-farligt* förpackningsavfall eller ett *farligt* förpackningsavfall.

Icke-farligt förpackningsmaterial läggs i den vanliga förpackningsinsamlingen med sortering efter typ av förpackningsmaterial. Det gäller många förpackningar som innehåller ett faromärkt innehåll, t.ex. tändvätska och T-röd. När förpackningen är tömd och droppfri, d.v.s. droppar inte när den vänds upp och ner under ett antal minuter, klassas den som vanligt, icke-farligt förpackningsavfall och sorteras efter material som vanligt. Om det enligt Naturvårdsverket finns "rester" kvar i förpackningen, exempelvis några deciliter T-

sprit, är det inte ett förpackningsavfall. Kommunen får i dagsläget inte någon ersättning för hanteringen av denna förpackning, även om producenten betalat en förpackningsavgift.

Naturvårdsverket bedömer att producenter inte ska bekosta kommunens insamling av förpackningsavfall som innehåller rester av farligt avfall, med motivering att tomma förpackningar annars hade kunnat hanteras i ordinarie system. Avfall Sverige anser att begreppsbruket i så fall måste följa EU:s terminologi, och att användning av "rester" är vanskligt utan tydlig definition, särskilt som att förpackningsavfall anses vara förpackningsavfall trots innehåll av rester, se 15 01 10*.

Med Naturvårdsverkets resonemang skulle kommunen inte få någon ersättning för sin insamling och behandling av farliga förpackningar överhuvudtaget. Ett farligt förpackningsavfall (en farlig förpackning), är en förpackning som är tom men ej rengjord från vissa särskilt farliga ämnen vars förorening gör den tömda förpackningen fortsatt farlighetsklassad, eller en förpackning som tömts av konsumenten men fortfarande är under tryck. De kan inte hanteras med övrigt förpackningsavfall, utan ska hanteras enligt regler för farligt avfall och farligt gods:

- Tryckbehållare (metallförpackningar som innehåller en farlig, fast, porös fyllning, även tomma tryckbehållare), avfallskod 15 01 11* enligt avfallskatalogen i bilaga 3 till avfallsförordningen, exempelvis gasol, kolsyre- och lustgastuber, och
- Förpackningar som innehåller rester av eller som är förorenade av farliga ämnen (15 01 10*).

Det är oklart vilket förpackningsavfall som ska anses farligt under sistnämnda kod. Det framgår inte heller av EU-kommissionens vägledning. Avfall Sverige bedömer att förpackningar som innehållit och kan vara förorenade med ämne som är faromärkt som akut giftig (dödskalle), miljöfarlig (döda fisken) och allvarlig hälsofara (lungsprängning) och eventuellt starkt frätande, ska anses vara farliga förpackningar. Dock går andra aktörer och regler ännu längre, där exempelvis RagnSells inkluderar frätande¹, och farligt gods-lagstiftningen (ADR-S) ställer krav på det som kallas "tömda, ej rengjorda förpackningar" om resterna är av farligt gods i vissa utpekade klasser.

Vad gäller förpackningsavfall 15 01 10* skulle alltså, enligt Naturvårdsverket förslag, inte en tömd förpackning ha hanterats inom ordinarie förpackningsflöde, eftersom det i så fall hade krävt rengöring, vilket inte är lämpligt när det gäller förpackningar med farligt innehåll som ofta bör bortskaffas genom förbränning. Dessutom finns risk för miljö- och hälsoskadliga utsläpp vid diskning etc., vilket i så fall kommunen med föreslagna regler inte skulle få någon ersättning för. Det är högst oklart om Naturvårdsverkets förslag omfattar dessa förpackningar eller bara 15 01 11*, vilket behöver förtydligas. Det behöver förtydligas vilka förpackningar som omfattas och detta bör korrelera med farligt gods-regleringen så långt lämpligt.

Avfall Sverige vill också understryka att en produkts klassificering vid försäljning inte alltid speglar de risker och kostnader som uppstår i avfallsledet. Även produkter som inte klassificeras som farliga när de släpps ut på marknaden kan, på grund av sina egenskaper när de blir avfall, behöva hanteras som farligt avfall eller farligt gods. Ersättningsmodellen måste därför utformas så att den beaktar de faktiska hanteringskrav och kostnader som uppstår i avfallsledet. Detta är särskilt relevant för trycksatta behållare i hushållsavfallet,

¹ <https://www.ragnsells.se/kundservice/information/sorteringsguide/farligt-avfall/fororenade-forpackningar/>

såsom sprutgräddsflaskor, hårsprayflaskor, brandsläckare och gasoltuber, vilka medför betydande kostnader i mottagnings- och behandlingsledet.

Detta gäller även sprayflaskor som saknar CLP-piktogram för trycksatt behållare, exempelvis hårspray, sprutgrädd, deodorant och ugnrensning. Trots att dessa förpackningar juridiskt sett hör hemma i det ordinarie metallförpackningsflödet behöver de i praktiken hanteras som farligt avfall, vilket också i stor utsträckning redan sker. Anledningen är att förpackningarna kan innehålla kvarvarande tryck på en nivå som innebär risk för skada på både personal och utrustning vid komprimering, exempelvis i samband med fastighetsnära insamling. Den kvarvarande luften skapar tryck, och kan inte avlägsnas genom normal användning. För att helt eliminera risken skulle det krävas att förpackningen punkteras, vilket inte är en åtgärd som kan begäras av hushållen.

Detta är ännu en anledning till att förpackningslagstiftningen behövs för att driva fram bästa teknik och bästa förpackningar för alla led.

2.4.2 Förslag om nya källsorteringsfraktioner avstyrks

Naturvårdsverket föreslår ett tillägg i avfallsförordningen som innebär att den som har förpackningsavfall ska sortera ut förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall från annat avfall, och förvara dem skilt från annat avfall. (3 kap. 8 § avfallsförordningen). Avfall Sverige **avstyrker** med bestämdhet förslaget om en sådan ny sorteringsfraktion, särskilt om det ska tolkas som en dubblering av dagens farligt avfall-fraktioner – två fraktioner per farlighetsklass, en för tomma förpackningar och en för fulla. Men Avfall Sverige avstyrker även om det bara innebär en extra fraktion i form av ”alla farliga förpackningar”.

Kravet innebär att alla aktörer i hela hanteringskedjan – även näringsverksamheter - ska sortera en farligt avfall-förpackning som är nominellt tom och farlig, separat från samma typ av förpackning där det finns innehåll kvar. Båda dessa fraktioner är farliga med samma klassning, samma krav på hantering, samma krav på transport av farligt gods, samma krav på behandling – dock att verksamheter enligt Naturvårdsverkets förslag ska lämna den tomma farliga förpackningen till producentansvarsorganisationen. För många mindre verksamheter är det inte rimligt att upprätthålla parallella fraktioner som dessutom enligt förslaget ska lämnas till olika behandlare. Utsorteringskravet drabbar alla, även näringsverksamheter, och har ingen miljö- eller hälso nytta.

Förslaget är platskrävande, det är administrativt och praktiskt betungande med ökade riskmoment till den grad att det är praktiskt omöjligt att uppfylla. Det skapar ett praktiskt dilemma. Antingen samlas farliga förpackningar med olika farlighet i samma flöde, vilket ökar kraven på riskbedömning, brandskydd, mellanlagring och strider mot reglerna inom farligt gods. Eller så krävs en långt driven uppdelning i separata fraktioner utifrån innehåll och klassning, vilket i praktiken skulle innebära en kraftig ökning av antalet fraktioner och behållare. Det är utrymmesmässigt och organisatoriskt ohållbart.

Förslaget förutsätter dessutom att avfallslämnare gör korrekta bedömningar av farlighet, ”tomhet” och hanteringskrav. En sådan kunskapsnivå kan inte realistiskt uppnås hos allmänheten, och är svår även för många verksamheter utan särskild kemikaliekompetens.

Det innebär också att förpackningarna måste öppnas för att kontrollera innehållsmängden, vilket medför påtagliga arbetsmiljörisker och risk för spill – ofta omöjligt att uppfylla. För trycksatta behållare är kontrollmomentet i sig en säkerhetsrisk. Att behöva kontrollera om en behållare är ”tömd” genom att öppna, pysa eller på annat

sätt manipulera den kan ge diffusa utsläpp och innebära brand- och explosionsrisk. Det gör det i praktiken mycket svårt att göra bedömningen om en trycksatt behållare är tom, eller göra ändamålsenliga riskbedömningar för mottagning, mellanlagring och transporter, särskilt vid blandade inflöden på återvinningscentralerna och andra farligt avfallsinsamlingar.

Utfallet riskerar att bli låg regelefterlevnad, oenhetlig sortering och ökad belastning på mottagningsledet. Avfall Sverige anser att dagens krav i 4 kap. 19-23 §§ avfallsförordningen om att inte blanda farligt avfall, är tillräckligt.

Det föreslagna utsorteringskravet försvårar en säker hantering och synes endast ha ersättningsberäkningen som skäl, men Avfall Sverige anser att ersättning kan lämnas utan att förändra hanteringen av farligt avfall.

En återvinningscentral kan dessutom ha uppemot 40 olika farligt avfall-fraktioner som kommer i förpackningar. Att tvingas dela upp förpackningarna efter mängden innehåll kommer med andra ord att ge upphov till ytterligare 40 behållare; detta på återvinningscentraler som är kända för att ha brist på utrymme, eftersom många är byggda för 30-40 år sedan och antalet fraktioner sedan dess har bara ökat och tagit allt mer utrymme. Konsekvensen blir större platsbehov på ÅVC och i mellanlagring, fler hämtningar, mer administration och ökade kostnader, för avfall som har samma hanterings- och behandlingsbehov. Avfall Sverige ser inte att den ökade komplexiteten står i proportion till någon tydlig miljö- eller hälsoskyddsnytta.

2.4.3 Kommunens insamlings- och behandlingsansvar för farliga förpackningar bör överensstämma med ansvaret för övrigt kommunalt avfall

Avfall Sverige **avstyrker** förslaget att kommunens insamlingsansvar för farliga förpackningar från verksamheter ska skilja sig åt mot insamlingsansvaret för samma typer av förpackningar när de har innehåll kvar.

Naturvårdsverket föreslår att kommunerna ska ta emot alla tomma farliga förpackningar från hushåll och samlokaliserade verksamheter, trots att kommunen samtidigt:

- ska ta emot och behandla samma förpackning *med* innehåll, från *alla* verksamheter när det är kommunalt avfall och
- *inte* ska ta emot förpackningen *med* innehåll från samlokaliserade verksamheter, när det inte är kommunalt avfall (t.ex. 16-klassning i avfallskatalogen), men ska ta emot den när behållaren är tömd.

En sådan ansvarsfördelning går inte att genomföra. Förslaget riskerar att skapa svåra gränsdragningar mellan hushåll, samlokaliserade verksamheter och andra verksamheter, när kommunen samtidigt har ansvar för kommunalt avfall enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken.

Det är inte bara svårt för kommunerna att avgöra vad de ska ta emot, det blir också mycket svårt för mindre företag, som ska avgöra om en förpackning ska lämnas in till kommunen för att den innehåller tillräckligt mycket rester, eller till producentansvarsorganisationen som nominellt tom farlig förpackning. Det blir helt enkelt omöjligt för företagen att hantera.

Föreslagen ansvarsfördelning innebär också att personal direkt vid mottagande hos producentansvarsorganisationen, respektive hos kommunen på exempelvis återvinningscentral eller farligt avfall-bil måste avgöra om förpackningen är tom eller full, om den kommer från hushåll/samlokaliserad verksamhet eller annan verksamhet, om det

är en förpackning som är farlig när den är tom eller inte, och om den räknas som kommunalt avfall eller inte.

Personalen kan tvingas öppna förpackningen för bedömningen och i vissa fall neka mottagning. Det ökar risken för konflikter i kontakten med avfallslämnaren och kan på sikt leda till mer dumpning om mottagning upplevs som osäker eller krånglig. Det ställer också mycket höga kompetenskrav på personalen. Att skapa ett regelverk som förutsätter att personal bedömer förpackningsinnehållets mängd med kemikalier eller gaser vid mottagning, ökar exponeringen för farliga ämnen, ökar spillrisken och gasutsläpp samt försämrar arbetsmiljön.

Om Naturvårdsverkets förslag genomförs bedömer **alla** kommuner som Avfall Sverige pratat med, att uppdelningen ändå inte kommer att ske i praktiken utan man kommer fortsätta som tidigare och man är beredd på att gå miste om hela förpackningsersättningen.

Skälet är att kommunerna inte kan välja en ordning som upplevs försämrade arbetsmiljö och säkerhet enbart för att uppfylla ett ersättningsvillkor. Kommunerna samlar i dag in både tomma farliga förpackningar och fulla farligt avfall-förpackningar in tillsammans. Kommunerna bedömer att avfallslämnare inte kan förväntas göra korrekt bedömning.

Avfall Sverige bedömer att ansvarsbestämmelser behöver utformas på ett tillåtande och enkelt sätt som säkerställer att avfallet faktiskt lämnas in för en riktig behandling, vilket behöver vara det som prioriteras. Alltför rigida eller preciserade regler kan motverka detta och leda till oproportionerliga mottagnings- och hanteringskostnader och därmed även till dumpning. När mottagning upplevs som osäker eller oförutsägbar ökar risken att avfallet inte lämnas till avsedd mottagare. För farligt avfall kan det innebära både nedskräpning och farliga reaktioner vid felaktig förvaring. Regelverket bör därför utformas så att rätt hantering blir det *enklaste* alternativet för avfallslämnaren.

Avfall Sverige anser därför att om kommunen ansvarar för att behandla den farliga förpackningen *med* innehåll, är det också lämpligt att kommunen behandlar den farliga förpackningen *utan* innehåll, d.v.s. när den är nominellt tom. Förslaget ger annars producenterna incitament att se till att förpackningarna blir svårtömda eftersom kommunen då inte får ersättning för insamling och behandling.

Naturvårdsverkets förslag är inte utformat på det sättet, eftersom föreslaget insamlingsansvar inte följer det kommunala ansvaret för förpackningen med innehåll, utan föreslås vara för hushåll och samlokaliserade verksamheter. Det finns dock ingen anledning till det, eftersom farligt avfall inte måste samlas in fastighetsnära så som icke-farliga förpackningar.

Kommunens ansvar bör omfatta förpackningsavfall som, om de hade innehåll, skulle ligga inom kommunens insamlings- och mottagningsansvar – det vill säga följa ansvaret för kommunalt avfall i övrigt.

Avfall Sverige bedömer att konsekvenserna för arbetsmiljö och hantering av farligt gods behöver belysas tydligare om Naturvårdsverkets förslag genomförs. Detta är frågor för Arbetsmiljöverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, särskilt avseende exponering, brandrisk och säker hantering vid mottagningsplatser.

2.4.3 Behandling och rapportering

Avfall Sverige **avstyrker** föreslagna 7 kap. 12 § förordningen (2026:000) med

kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Den anger att kommunen ska se till att inte bara övriga förpackningsmaterial (förutom de av papper, plast, glas, metall) utan också farliga förpackningar, genomgår en fullständig behandling enligt 15 kap. 10 § miljöbalken och inte förbränns i strid med 4 kap. 10 § avfallsförordningen.

För det första gäller nämnda bestämmelser redan, liksom 5 kap. 23 § avfallsförordningen om att den som behandlar farligt avfall ska avlägsna farliga ämnen, blandningar och komponenter från de delar av avfallet som inte har farliga egenskaper, om det behövs för att uppfylla kraven på hantering och behandling av avfall i 15 kap. 10 och 11 §§ miljöbalken. Det räcker att det anges att behandlingen ska ske i enlighet med miljöbalkens krav.

Många farliga förpackningar (de med giftklassning, m.fl.) behandlas lämpligast genom samma metod som när förpackningen är full, med bortskaffande genom förbränning, enligt avfallshierarkin i 15 kap 10 miljöbalken. Tillägget i bestämmelsen att avfallet inte ska förbrännas enligt 4 kap 10 § avfallsförordningen skapar förvirring bland våra medlemmar. Bestämmelsen kräver någon typ av behandling, åtminstone ytterligare sortering, för att förbränningsförbudet inte ska gälla. Det är i många fall olämpligt att ytterligare sortera farligt avfall.

Avfall Sverige efterfrågar förtydligande i vägledning eller kommande föreskrifter av vilka behandlingsformer och aktörer som omfattas av de informationsskyldigheten (**rapporteringskrav**) enligt föreslagna 14 kap. 16 § förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Det bör framgå om kommuners behandling genom energiåtervinning och/eller tömning av farliga förpackningar innefattas.

2.4.4 Ersättning och kostnadsnivåer måste spegla verkliga kostnader

Hantering av farligt avfall innebär väsentligt högre krav och kostnader än hantering av ickefarligt avfall, exempelvis vad gäller miljöprovning, transporttillstånd, utbildningskrav, dokumentation och spårbarhet och farligt gods-hantering. Dessutom kostar olika farliga egenskaper olika mycket att behandla. Ersättningsmodellen behöver utformas så att full kostnadstäckning säkerställs. Detta ligger i linje med Naturvårdsverkets utgångspunkt att kommunerna ska få full ersättning för insamling och information i enlighet med minimikraven i EU:s avfallsdirektiv enligt vilket nödvändiga kostnader ska täckas av producenterna i enlighet med artikel 8.a.4 i det direktivet.

Det är därför också viktigt att producenterna anger vilken farokod som deras förpackningar är tillverkade för, vilket borde förtydligas i delredovisningens förslag till 11 kap. 3 § punkt 3.

För full kostnadstäckning för kommunernas behandling av farliga förpackningar räcker inte information om vikt eller mängd, utan det krävs information om vilken typ av farlighet. Olika förpackningar är olika dyra att återvinna, vilket också Naturvårdsverket påpekar i sin delredovisning, men det är inte bara beroende på förpackningstyp utan även restinnehållets egenskaper. Lämpligast är att producentansvarsorganisationen anger märkning enligt CLP-förordningen och att Naturvårdsverket anpassar ersättningen därefter, åtminstone gruppvis.

Avfall Sverige vill också förtydliga att detta måste gälla både förpackningar som är farliga på grund av sin utformning (som trycksatta behållare 15 01 11*) och förpackningar som trots att de är tomma, klassas som farliga med anledning av att de är förorenade med farligt ämne (15 01 10*). Avfall Sverige är också tveksam till om det är lämpligast att basera

ersättning på förpackningens vikt, eftersom det kan göra att producenterna byter säkrare metallförpackningar mot mindre säkra av plast, vilket dessutom minskar återvinningsgraden eftersom metallen kan materialåtervinnas även efter förbränning.

För att ersättningsnivåer och systemdimensionering ska bli träffsäkra behöver Naturvårdsverket och producentansvarsorganisationerna utgå från vad som faktiskt sätts på marknaden. Det gäller särskilt andelen förpackningar som typiskt innehåller farliga ämnen eller blir farligt avfall vid användning, samt andelen trycksatta behållare. Den informationen bör användas både för ersättningsdifferentiering och för att bedöma praktiska konsekvenser i insamlings- och behandlingsled.

2.4.5 Detaljerade krav om servicenivå hindrar innovation och lokal anpassning

Avfall Sverige **avstyrker** den restriktiva regleringen av kommunernas servicenivå, d.v.s. var och hur avfallet ska samlas in. Kommunens insamling bör få ske som idag, d.v.s. efter vad som är mest ändamålsenligt.

Naturvårdsverket föreslår detaljerade och därmed begränsande insamlingskrav på kommunerna: insamlingen av farliga förpackningar ”ska” ske på ÅVC och på ”regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser”, föreslår Naturvårdsverket (7 kap. 7 § förpackningsförordningen). Detta hindrar i praktiken majoriteten av andra befintliga metoder att samla in farligt avfall, bland annat budad hämtning – vilken ju varken är en ÅVC eller regelbundet återkommande och svårligen kan anses utgöra en mottagningsplats.

Kommuner har olika geografi, befolkningsstruktur och logistiska förutsättningar. Idag har kommuner cirka ett dussin olika sätt att samla in farligt avfall, exempelvis röda boxar fastighetsnära och budning. Förslaget minskar flexibilitet och lokal anpassning, och därmed servicen. Redan begreppet skapar oklarheter. Regleringen bör i stället ge utrymme för dessa lokalt ändamålsenliga lösningar som förbättrar service och säkerhet. Det viktiga är dessutom att avfallet faktiskt samlas in. Det ska också tilläggas att Naturvårdsverket i tidigare regeringsuppdrag kommit fram till att kommunernas service för farligt avfall-insamling är god (Groavfall och farligt avfall – Redovisning av ett regeringsuppdrag, ärendenummer NV-00195-21).

Avfall Sverige står bakom det kommunala insamlingsansvaret för förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter. Men Avfall Sverige ser att lagstiftningen i onödan alltmer låser kommunernas handlingsutrymme och därmed hämmar innovation, service och lokal anpassning. Avfall Sverige har redan sett det i fråga om icke-farliga förpackningar.

Genom att knyta skyldigheten att tillhandahålla insamling till vissa angivna platser och former styrs kommunerna i praktiken mot de lösningar som kopplas till ersättningsystemet, även om andra upplägg kan vara mer effektiva och ändamålsenliga lokalt. Kommunerna är redan i dag kreativa med att ordna en hög insamlingsnivå av avfall genom en god service, och detta kan hämmas genom detaljerad lagstiftning. Det finns exempelvis dussintals olika insamlingsmetoder av farligt avfall nationellt och majoriteten av kommunerna använder tre eller fler, enligt en rapport från Avfall Sverige (2022:02).

Vikten av flexibilitet för kommunerna att anpassa verksamheten utifrån lokala och

regionala förutsättningar och behov är absolut nödvändigt, eftersom det finns stora skillnader mellan landets olika kommuner vad gäller befolkningstäthet, geografiska och ekonomiska förutsättningar samt stora variationer i befolkningen över året bland annat i så kallade turistkommuner.

Avfall Sverige anser därför att lagstiftningen hellre bör ange funktionskrav och mål för utsortering, säker mottagning och behandling, men undvika att detaljstyra insamlingsform, särskilt när detaljkraven i praktiken endast är framtagna för att ge grund för ersättning.

För övrigt används vitt skilda begrepp i olika sammanhang, vilket försvårar verksamheten och motverkar samordning och effektivitet. Förslaget innebär att kommunen bara skulle få ersättning för insamling av farliga förpackningar vid "återvinningscentraler eller regelbundet återkommande temporära mottagningsplatser" (7 kap. 7 § förpackningsförordningen), men lättnaderna från rapporteringskrav och transportdokument för farligt avfall har i stället knutits till "en obemannad insamlingsplats eller mobil bemannad insamlingsplats där kommunen eller den som kommunen anlitar tar emot avfall" (6 kap. avfallsförordningen).

Om man syftar på samma sak (mobila återvinningscentraler, farligt avfall-bilar och liknande), hade det varit fördelaktigt med samma begrepp, alternativt att begreppen inte görs så detaljerade. Alltför detaljerade krav hindrar dessutom kommunerna att välja den effektivaste insamlingslösningen.

2.4 Avsnitt 4.7.1 Kommunalt insamlingsansvar s. 134:

Avfall Sverige noterar att Naturvårdsverket inte föreslår några ändringar avseende regleringen av det kommunala insamlingsansvaret för förpackningsavfall som sådant.

Avfall Sverige invänder dock mot förslaget att reglera det kommunala insamlingsansvaret i en kommande förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar medan kommunens informationsansvar föreslås regleras i en kompletterande förordning.

Att inte samla alla krav som avser kommunerna i samma förordning gör det kommunala insamlingsansvaret svåröverblickbart.

2.5 Avsnitt 4.8 Insamling av förpackningsavfall från verksamheter s. 149:

Naturvårdsverket konstaterar att EU-förordningen om förpackningar tillsammans med minimikraven i artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet ställer mer långtgående krav på insamlingssystemets tillgänglighet och omfattning än nuvarande svenska bestämmelser samt att det organisatoriska och ekonomiska ansvaret för insamling och hantering av förpackningsavfall behöver ligga på producenterna, vilket idag endast sker delvis.

Avfall Sverige instämmer i detta och har i remissvar både till Naturvårdsverkets förslag om ökad materialåtervinning (KN2023/02730) samt regeringens promemoria Ökad materialåtervinning (KN2024/02249) förordat att det regleras ett tydligt finansiellt ansvar för producenterna att finansiera en fastighetsnära insamling av verksamhetens

förpackningsavfall. Naturvårdsverket anger själva i verkets här ovan nämnda utredning om ökad materialåtervinning att *det inte är förenligt med hur producentansvaret är tänkt att fungera att verksamheter behöver bekosta transporten av förpackningsavfall till producenternas mottagningsplatser.*

Avfall Sverige anser också att det nuvarande ej fullt ut reglerade finansiella ansvaret för producenter när det gäller förpackningsavfall från verksamheter innebär en underimplementering av EU-förordningen om förpackningar och avfallsdirektivet.

Naturvårdsverket konstaterar också att plockanalyser av brännbart avfall från verksamheter visar att efterlevnaden av kravet på utsortering av förpackningar hos verksamheter är bristfällig. Naturvårdsverket konstaterar också att ett insamlingssystem med ökad servicegrad som är mer tillgängligt troligen skulle kunna bidra till en ökad andel insamlat förpackningsavfall.

Naturvårdsverket sammanfattar sina förslag när det gäller insamling av förpackningsavfall med att insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter ska ske (1) via mottagningsplatser, (2) direkt från verksamheter, eller (3) via kommunens insamlingssystem när det handlar om samlokaliserade verksamheter.

När det gäller (1) ovan lämnar Naturvårdsverket dock inte några förslag angående hur producenterna ska åläggas krav på att finansiera en ökad servicegrad när det gäller insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter.

Naturvårdsverket komplicerar hur en utformning av en ökad servicegrad eller fastighetsnära insamling av verksamheters förpackningsavfall skulle kunna utformas. Precis som att producenterna idag åläggs ett finansiellt ansvar för fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från hushåll kan ett sådant motsvarande ansvar regleras när det gäller förpackningsavfall från verksamheter. Ersättning för insamlingen behöver inte betalas ut direkt till verksamhetsutövarna. De kommuner som önskar kan vara möjliga utförare av borttransport och omlastning av förpackningsavfall från verksamheter eftersom kommunen redan hämtar annat kommunalt avfall från de verksamheter som inte kommer att falla inom ramen för regeringens förslag om avreglering av kommunalt avfall från verksamheter och i så fall erhålla ersättning från producenterna för att verkställa insamlingen. Vid sidan av kommunen kan privata entreprenörer verkställa fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från verksamheter. Krav på fastighetsnära insamling av förpackningsavfall bör åtminstone regleras för verksamheter som genererar förpackningsavfall som utgör kommunalt avfall (tillverkande verksamheter, där förpackningsavfallet inte utgör kommunalt avfall, har i en allmänhet en fungerande hantering av sitt förpackningsavfall).

När det gäller konsekvenser av Naturvårdsverkets förslag när det gäller verksamheters förpackningsavfall konstaterar Avfall Sverige att Naturvårdsverket har missat den viktiga aspekten att bristande utsortering av verksamheters förpackningsavfall drabbar medborgarna genom att de via avfallsavgifterna får finansiera energiåtervinning av det förpackningsavfall som skulle ha sorterats ut och destinerats till materialåtervinning.

2.6 Avsnitt 4.9 Förslag på retursystem s. 165:

Naturvårdsverket föreslår att en bestämmelse om undantag från kravet att ingå i retursystem införs för mjölk och mjölkprodukter i dryckesflaska av plast med en kapacitet på högst tre liter och för dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på mindre än 0,1 liter, om sådant deltagande inte är tekniskt genomförbart.

Avfall Sverige avstyrker Naturvårdsverkets förslag i denna del. Nuvarande utformning av pantsystemen kan inte vara normerande för att reglera undantag utan då behöver det ske en utveckling av pantsystemen.

Tidigare utlåtande från Livsmedelsverket visar också att det inte finns skäl att undanta bland annat mejeriprodukter från kravet på att ingå i retursystem. Utlåtandet visar att ”om det finns bra rutiner för hanteringen av förpackningarna vid återvinningen samt att om denna även är skild ifrån övrig livsmedelshantering finns egentligen inga skäl till att undanta några av de produkter som i dagsläget är undantagna.”²

Det behöver därför regleras krav på att även mejeriprodukter med mindre än 50 procent innehåll av mejeriprodukter ska anslutas till ett retursystem. Detta hade effektivt bidragit till ökad separat utsortering av mejeriförpackningar och bidragit till målen om materialåtervinning av förpackningsavfall.

2.7 Avsnitt 4.11 Förslag på beräkning av en producentansvarsorganisations marknadsandelar s. 176:

Naturvårdsverket föreslår att bestämmelserna om beräkning av producentansvarsorganisationernas marknadsandelar ska flyttas till den föreslagna nya förpackningsförordningen.

Eftersom producentansvarsorganisationernas marknadsandelar ska fastställas finns de uppgifterna fastställda. Enligt gällande reglering ska kommunen fördela insamlat förpackningsavfall på respektive producentansvarsorganisation i omlastningen av förpackningsavfall.

Avfall Sverige anser att regleringen ska ändras så att kommunen kan överlämna en samlad volym förpackningsavfall till en representant för alla producentansvarsorganisationer och att fördelning av insamlat förpackningsavfall görs av denne representant genom ett clearinghouse. En sådan ordning hade minskat både den praktiska och administrativa bördan för såväl både kommuner som producentansvarsorganisationer.

Avfall Sverige anser att föreslagna 12 kap. 6 § förpackningsförordningen ska ändras så att

² Retursystemet för dryckesförpackningar, Jordbruksverket 2015-12-02; Jordbruksverkets utredning remitterad genom remissen M2016/03109/Ke.

Kammarkollegiet, efter begäran från kommunen, också ska kunna göra utbetalning till kommunens bolag.

När det gäller 12 kap. i den föreslagna förpackningsförordningen (som föreslås ersätta nuvarande 9 kap.) anser Avfall Sverige generellt att detaljkrav angående regleringen av rapportering samt ersättning till kommunerna ska flyttas till Naturvårdsverkets föreskrifter. Det hade underlättat vid behov av justering av olika detaljaspekter.

Föreslagna 12 kap. 4 § är ett exempel på en bestämmelse vars krav hade lämpat sig bättre att reglera i föreskrift än förordning.

12 kap. 2 § 3 punkten ställer krav på rapportering av antalet hushåll som har tilldelats upphämningsplatser (jfr. 3 kap. 37 § avfallsförordningen) som inte är fastighetsnära. Eftersom Naturvårdsverket överväger samma ersättning för upphämningsplatser oavsett om de är fastighetsnära eller ej innebär detta en onödig administrativ börda för kommunerna och detta krav ska tas bort ur förordningen anser Avfall Sverige.

När det gäller själva utbetalningen av ersättning till kommunerna är kvartalsvis utbetalning en för gles frekvens. Kvartalsvis utbetalning innebär att kommunerna i många fall inte får löpande likviditet och får "agera bank" genom att få täcka kostnader med egna medel innan ersättning erhålls. Avfall Sverige anser därför att utbetalning av ersättning behöver göras månadsvis och att föreslagna 12 kap. 5 § ska ändras med den innebörden.

2.8 Avsnitt 4.15 Förslag på mål för insamling, materialåtervinning, minskad nedskräpning och innehåll av återvunnen plast s. 187:

Naturvårdsverket föreslår nya insamlingsmål för att nå materialåtervinningsmålen. Naturvårdsverket föreslår sammantaget ett insamlingsmål på 82 procent för plastförpackningar för att nå materialåtervinningsmålen. För järnmetall/stål föreslår Naturvårdsverket ett insamlingsmål på 90 procent och för aluminium på 70 procent.

Avfall Sverige har inte något att invända mot förslaget till mål, men konstaterar samtidigt att de skärpta mål kan bli svåra att nå utan krav på ökad service/fastighetsnära insamling av förpackningsavfall från verksamheter (se ovan avsnitt 2.5).

2.9 Avsnitt 4.16 Förslag på åtgärder för återanvändning och påfyllning s. 197:

Avfall Sverige välkomnar att det föreslås att Naturvårdsverket ska tillhandahålla information för att främja påfyllning av förpackningar samt att de ekonomiska aktörer som erbjuder påfyllning ska informera slutanvändarna om bland annat miljöfördelarna med påfyllning.

Avfall Sverige anser dock inte att information är en tillräcklig åtgärd utan anser att Sverige behöver driva på för krav på påfyllningsbara förpackningar avseende de varor där det är lämpligt att varor säljs i påfyllningsbara förpackningar.

2.10 Avsnitt 9 Ett oproportionerligt sanktionsavgiftssystem s. 226:

Avfall Sverige delar bedömningen att Sverige behöver säkerställa att sanktionssystemet uppfyller artikel 68.2, och noterar Naturvårdsverkets slutsats att vite inte är en administrativ sanktionsavgift och att miljöstraffavgifter därför behöver införas.

Samtidigt vill Avfall Sverige understryka att miljöstraffavgifter är ett ingripande verktyg med strikt karaktär, som ska betalas även om överträdelsen inte var oaktsam eller uppsåtlig. Idag finns inte några möjligheter till att jämka oproportionerliga avgifter utöver de precisa kriterier som finns angivna i 30 kap. 2 § miljöbalken, detta även när det bedömts oproportionerligt att ta ut en hög sammanlagd avgift för samtida överträdelser och beloppet kan framstå som särskilt betungande för den enskilde företagaren utifrån vad som framkommit om hans ekonomiska förhållanden.

Det kan exempelvis handla om ett belopp per felmärkt varutyp eller ett belopp per försenad rapport flera månader eller år bak i tiden, som förstagångsöverträdelser. Sammanräknade belopp kan då försätta en enskild företagare eller ett litet företag mycket svår ekonomisk situation, även när denne exempelvis lämnat in avfallet till rätt mottagare (se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens domar M 12514-25 och M 16816-24).

Tillsynsmyndigheten är vid risk för åtal för tjänstefel skyldig att besluta om sanktionsavgift, om överträdelse konstateras, och har inte möjlighet att avstå sanktionsavgift för att först ge företaget möjlighet till rättelse efter en förstagångsöverträdelse. Avfall Sverige anser att tillsynsmyndigheten behöver få möjlighet att utdela en första varning, med information om att upprepade överträdelser ger sanktionsavgift. Sanktionsavgifterna bör också begränsas till tydligt avgränsade, objektivt konstaterbara överträdelser där proportionalitetsprincipen kan iakttas. Det gäller särskilt när förslagen innebär relativt höga schablonbelopp för beteenden som i praktiken kan ha begränsad eller otydlig miljöpåverkan i det enskilda fallet, till exempel krav kopplade till system för återanvändning och retur av återanvändbara förpackningar.

Avfall Sverige har noterat att sammanlagda belopp på 100 000-tals kronor har dömts ut mot mindre företag för försenade rapporteringar för farligt avfall, som avser månader eller till och med år bak i tiden. Någon sådan sammanlagd sanktion hade inte gått att få utdömt för viten, eftersom det strider mot viteslagen och anses oproportionerligt. Redan små brister i transportdokument för farligt avfall, exempelvis avsaknad av en underskrift, eller ett par dagars försening av att rapportera en farligt avfall-transport, har lett till miljöstraffavgifter. En kommunal verksamhet, som skickar hundratals rapporter per månad, har fått flera 100 000 kronor i sanktionsavgift för att 4 % av rapporterna varit några dagar försenade. Observera att de som drabbas verkar vara endast de som faktiskt kört sitt avfall till rätt mottagare och ofta faktiskt rapporterat. Här ska också noteras att det svenska genomförandet av spårbarhetsreglerna i EU:s avfallsdirektiv är bland de hårdaste i EU, med mycket korta rapporteringstider. Risken är att svenska krav och sanktionsavgifter även på förpackningsområdet blir extremt hårda.

Avfall Sverige ser därför en uppenbar risk för oproportionerliga effekter, inte minst för små verksamheter, och menar att efterlevnad av just återanvändbara förpackningar i första hand bör säkerställas genom förelägganden som kan förenas med vite, vilket ger möjlighet att rätta till brister innan sanktion aktualiseras. Att miljöstraffavgifter slår till direkt utan att ett företag får möjlighet att rätta till sina brister, har visat sig drabba företag och andra verksamheter mycket hårt. Det behövs åtminstone en ventil för proportionalitetsbedömning, en gräns för hur många sanktionsavgifter som kan dömas ut

samtidigt för liknande överträdelser och/eller en möjlighet att med en varning avstå från att döma ut sanktionsavgift för förstagångsöverträdelser.

Om alltför många överträdelser beläggs med miljöstraffavgift riskerar det dessutom att minska transparensen och tilltron till tillsynen. Detta förstärker behovet av samordnad tillsynsvägledning av hög kvalitet för likabehandling och rättssäkerhet, samt att sanktionsnivåerna och deras konsekvenser utvärderas när faktisk tillämpning och kostnader blivit kända. Avfall Sverige påpekade detta redan i remissvar över Miljöstraffutredningens betänkande (SOU 2025:14). Åtminstone bör tillsynsmyndigheterna ha möjlighet att inledningsvis påtala avvikelser utan att miljöstraff måste utfärdas, när det rör sig om relativt nya regler och förstagångsöverträdelser, detta för att ge verksamheter en inledande möjlighet till rättelse. Ett oproportionerligt miljöstraffsystem riskerar att bli kontraproduktivt.

Avfall Sverige tillstyrker därför regleringen under *förutsättning* att den innehåller en möjlighet till rättelse vid förstagångsöverträdelser samt en tydligare proportionalitetsventil, åtminstone en begränsning av kumulering av sanktionsavgifter för likartade överträdelser under samma tillsynsperiod.

2.11 Buteljerat vatten


Avfall Sverige delar Naturvårdsverkets bedömning att konsumtionen av buteljerat vatten i Sverige är låg och att artikel 43.6 därför tar sikte på ett begränsat problem i nuläget. Samtidigt menar Avfall Sverige att avfallsförebyggande arbete behöver vara framåtblickande. Att Sverige är bra i dag garanterar inte att vi är det i morgon, och Sverige är en attraktiv marknad för buteljerat vatten. Därför bör genomförandet tydliggöra att kranvatten i återanvändbara eller påfyllningsbara format ska vara norm i berörda verksamheter när det inte är orimligt i det enskilda fallet, i linje med resurshushållningsprincipen och bästa möjliga teknik. Avfall Sverige ser positivt på att Naturvårdsverket avser arbeta med uppmuntran genom information och efterfrågar att detta kompletteras med tydlig tillsynsvägledning om avfallsförebyggande tillsyn och information till verksamhetsutövare.

2.12 Övergångstid

Avfall Sverige anser att den föreslagna tidplanen är orealistisk. Att kraven föreslås börja gälla den 1 januari 2027 motiveras med att Naturvårdsverket behöver tid att fastställa ersättningsnivåer. Samma datum innebär samtidigt att kommunerna får mycket begränsad tid när det gäller den föreslagna regleringen om farliga förpackningar för att anpassa avtal, upphandlingar, drift och investeringar, och att göra detta utan att de ekonomiska ramarna är kända i tid.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till rådgivare för insamling av farligt avfall, Camilla Nilsson, camilla.nilsson@avfallsverige.se; vår rådgivare för biologisk återvinning Linn Mjörnman, linn.mjornman@avfallsverige.se; vår rådgivare för insamling och materialåtervinning Jon Djerf, jon.djerf@avfallsverige.se; vår seniora miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se; eller till vår chefsjurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, tfn. 040-35 66 00.

Med vänlig hälsning
Avfall Sverige

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Lars Stjernkvist'.

Lars Stjernkvist
Ordförande

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Tony Clark'.

Tony Clark
Vd