



Malmö stad
Kommunstyrelsen

Datum

2026-04-01

Adress

August Palms Plats 1

Diarienummer

STK-2025-1925

Yttrande**Till**Klimat- och
näringslivsdepartementet

Remiss Klimat- och näringslivsdepartementet - delredovisning om genomförandet av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall KN2025/02333

Sammanfattning

Malmö stad ställer sig huvudsakligen positivt till Naturvårdsverkets förslag. Malmö stad välkomnar en harmonisering av regler och märkning av förpackningar. Malmö stads inställning är att utsläpp av farliga ämnen, materialåtervinning och nedskräpning i största möjliga mån bör hanteras uppströms, det vill säga genom att reglera förekomst och ämnen i förpackningar. Därmed är det positivt att majoriteten av de förslag som Naturvårdsverket presenterar riktar sig mot producenterna och producentansvarsorganisationerna.

Malmö stad vill understryka vikten av att kommunerna ges full kostnadstäckning för det fall att remissens förslag leder till utökning av kommunernas uppdrag, till exempel genom utökat tillsynsansvar. Särskilt viktigt är det att eventuella tillkommande krav på information och vägledning inte leder till en ökad ekonomisk belastning på kommunerna genom exempelvis framtagande av informationsmaterial. Denna risk skulle potentiellt kunna minskas genom att Naturvårdsverket tar fram enhetlig information som kommunerna kan använda.

Yttrande

Malmö stad ställer sig huvudsakligen positivt till Naturvårdsverkets förslag. Malmö stad välkomnar en harmonisering av regler och märkning av förpackningar. Malmö stad ser positivt på att kommuner får i uppdrag att samla in förpackningar som kan klassificeras som farligt avfall via exempelvis återvinningscentraler, samt att kommuner får i uppdrag att behandla detta förpackningsavfall likt annat farligt avfall från hushållen.



Malmö stads inställning är att utsläpp av farliga ämnen, materialåtervinning och nedskräpning i största möjliga mån bör hanteras uppströms, det vill säga genom att reglera förekomst och ämnen i förpackningar. Därmed är det positivt att majoriteten av de förslag som Naturvårdsverket presenterar riktar sig mot producenterna och producentansvarsorganisationerna.

Malmö stad vill understryka vikten av att kommunerna ges full kostnadstäckning för det fall att remissens förslag leder till utökning av kommunernas uppdrag, till exempel genom utökat tillsynsansvar. Särskilt viktigt är det att eventuella tillkommande krav på information och vägledning inte leder till en ökad ekonomisk belastning på kommunerna genom exempelvis framtagande av informationsmaterial. Denna risk skulle potentiellt kunna minskas genom att Naturvårdsverket tar fram enhetlig information som kommunerna kan använda.

Nedan följer Malmö stads synpunkter på utredningens olika delar.

1. Författningsförslag

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar

Malmö stad anser att skrivelsen ”2 a § Kommunen ska vid insamling av förpackningsavfall enligt detta kapitel säkerställa att förpackningsavfallet i möjligaste mån inte innehåller annat avfall än förpackningar” behöver differentieras. En kommun kan inte anses ha samma rådighet, och därmed inte samma ansvar, över kvaliteten på det insamlade förpackningsavfallet vid fastighetsnära insamling som vid insamling i offentlig miljö. Detta kvalitetsansvar bör därmed inte gälla det senare. Malmö stad kommer även fortsättningsvis att rikta åtgärder för att sorteringen ska uppnå en så god kvalitet som möjligt. Effekterna av till exempel god utformning av kärl och informationsinsatser till allmänheten kan dock vara begränsade i den offentliga miljön. Malmö stad anser därför att formuleringen i 2a§ bör ändras. Malmö stad anser att kvalitetsansvaret för det förpackningsavfall som samlas in på så kallade populära platser i stället bör åläggas producentansvarsorganisationerna genom eftersortering eller liknande. Malmö stad bedömer att ersättningsmodellen från producentansvarsorganisationerna som omfattar denna del bedömer Malmö stad inte kommer att ge täckning för de omfattande åtgärder ett sådant ansvar skulle innebära inom kommuners gatuhållning.



Angående skrivelsen ”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 materialåtervinningen av avfallet” anser Malmö stad att ordet ”underlättar” ska ersättas med ”inte försvårar”. Att hantera det insamlade förpackningsavfallet på ett sätt som inte försvårar materialåtervinningen ligger inom kommunens rådighet, medan ”underlättar” indikerar att kommunen kan behöva vidta åtgärder som inte ligger inom dess rådighet, till exempel förbehandla avfallet. Att underlätta materialåtervinning ligger inom producentansvarsorganisationernas rådighet.

1.12 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Naturvårdsverket föreslår att det undantag som idag finns i 3 kap. 9 § avfallsförordningen behålls och utvidgas något för att anpassas till EU:s förordning om förpackningar. Malmö stad anser att detta utvidgande är otillräckligt då det endast omfattar särskilt utpekade myndigheter samt de vars uppgift är att beivra brott. Den livsmedelstillsyn som bedrivs på kommunal nivå fattar liknande beslut om förverkande och förstörande som de utpekade myndigheterna i syfte att skydda allmänheten från potentiellt skadliga livsmedel. Denna tillsyn försvåras dock avsevärt om tillsynsmyndigheten åläggs att skilja livsmedlen från sina förpackningar vilket kan leda till att den eftersätts eller blir verkningslös. Malmö stad vill därför påtala behovet av att även livsmedelskontrollen på kommunal nivå inkluderas i ovanstående undantag, enligt den hemställan som miljöförvaltningarna i Malmö, Göteborg och Stockholm gav in till regeringen den 3 december 2025, MN-2025-7696.

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

Enligt Artikel 33 punkten 4 i förordning 2025/40 om förpackningar och förpackningsavfall, ska slutliga distributörer undantas från tillämpningen av denna artikel om de omfattas av definitionen av mikroföretag i kommissionens rekommendation 2003/361/EG i dess lydelse den 11 februari 2025. I Kommissionens rekommendation 2003/361/EG definieras mikroföretag som företag som sysselsätter färre än 10 personer och vars omsättning eller balansomsättning inte överstiger 2 miljoner euro per år. Ett motsvarande undantag för mikroföretag föreslås emellertid inte i remissen. I stället föreslås att den som tillhandahåller dryck eller snabbmat i färre än 75 förpackningar för avhämtning för engångsbruk per dag som försäljningsstället är öppet undantas från bestämmelsen. Naturvårdsverkets förslag förefaller därmed inte fullt ut överensstämma med förordningen i denna del. Eftersom en EU-förordning är direkt tillämplig i Sverige och har företräde framför nationell rätt, innebär detta att ett företag som får ett föreläggande baserat på de svenska bestämmelserna, där undantaget för mindre företag är snävare än i förordningen, skulle kunna överklaga och hänvisa till undantaget i artikel 33 punkten 4. Malmö stad noterar att förordningen är antagen med



stöd av artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vars syfte är att harmonisera nationella lagar för att den inre marknaden ska fungera. Det talar också för att EU-förordningens undantag för mikroföretag bör gälla. Om förordningen i stället varit antagen med hänvisning till artikel 192 om miljöskydd hade medlemsstaterna haft större möjligheter att införa strängare nationella regler. Med detta ser Malmö stad en risk att bestämmelserna i denna del inte överensstämmer med EU-förordningen. Malmö stad ser därför behov av förtydligande, till exempel avseende vad som gäller för mikroföretag som säljer fler än 75 förpackningar snabbmat och alltså omfattas av förordningens undantag men inte det svenska undantaget.

4. Förslag till förordning (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EUförordningen om förpackningar.

4.5.5 Producentens ansvar

Malmö stad ser positivt på att det i EU-förordningen om förpackningar införs bestämmelser om att dryckesflaskor av plast och dryckesbehållare av metall för engångsbruk med en kapacitet på högst tre liter ska ingå i retursystem. Ett sådant retursystem har sedan länge funnits i Sverige. Malmö stad välkomnar att reglerna harmoniseras inom EU.

Den utgående förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar anger att ”en kommun ska, på de platser och i den omfattning som avses i 5 kap. 14 §, underlätta för en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem att placera ut insamlingskärl för de plastflaskor och metallburkar som ingår i systemet, eller själv placera ut insamlingskärlen.” Denna formulering föreslås införas i stort sett oförändrad i den nya förordningen (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar. Till denna skrivning och inför kravet om insamling av förpackningsavfall vid populära platser från den 1 januari 2026 har Naturvårdsverket gett vägledning om att ”kommunen bör även överväga behovet av att på en insamlingsplats för förpackningsavfall placera insamlingskärl för de plastflaskor och metallburkar som ingår i ett retursystem (5 kap. 14 § samt 6 kap. 9 § förpackningsförordningen).” Utifrån denna vägledning placerar Malmö stad redan idag så kallade pantrör (insamlingskärl för flaskor och burkar belagda med pant) vid sorteringsplatserna på torg och i parker. Dessa är dock inte utformade för större dryckesbehållare än 0,5 liter. Då skrivningen i förordningen inte ändras förutsätter Malmö stad att Naturvårdsverkets vägledning fortsatt är gällande.



4.7.2 Undantag från separat insamling av övrigt förpackningsmaterial

Malmö stad är positiva till förslaget men vill betona vikten av att inte detta ska tolkas som krav på flera insamlingsplatser. Malmö stad önskar vidare ett förtydligande om att schablonersättning ges utifrån från respektive insamlad materialström.

4.7.3 Insamling av komposterbara förpackningar

Malmö stad tillstyrker förslaget.

Malmö stad anser att det är positivt att Naturvårdsverket föreslår att endast fruktetiketter och tepåsar ska omfattas. Malmö stad vill också framhålla att nuvarande standard för kompostering behöver uppdateras till att inkludera rötning eftersom detta är gängse behandlingsteknik i Sverige/Norden. Det är viktigt med rena flöden av matavfall för att bibehålla en hög kvalitet på den biogödsel som produceras i biogasanläggningarna.

Malmö stad tillstyrker förslag om inga ytterligare förpackningar ingår i ovan krav. Det är kommunikativt svårt att förmedla sorteringshänvisningar där vissa produkter eller förpackningstyper kan sorteras med matavfallet. Malmö stad bedömer att det i ett framtida scenario med en standard som omfattar rötning är det oklokt att inkludera förpackningsavfall i den avfallsström, det vill säga livsmedels- eller köksavfall, som går till biogas- och biogödselproduktion. Malmö stad anser att förpackningsavfall bör hållas kvar i materialåtervinningsströmmar.

4.7.4 Förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall när de blir avfall

Malmö stad tillstyrker förslaget om att inkludera förpackningar som klassas som farligt avfall i ersättningen från producentansvar. Malmö stad anser det svårhanterligt att ur ett sorterings- och insamlingsperspektiv särskilja på förpackningar med avfall och förpackningar med farligt avfall. Malmö stad anser att ersättning för förpackning med farligt avfall bör ersättas av producentansvaret.

4.7.5 Kommuners ansvar för kvalitet

Malmö stad delar målsättningen i EU:s förpackningsförordning (PPWR) om ökad materialåtervinning och högkvalitativ materialcirkulation. Malmö stad anser att det är positivt att Naturvårdsverket tydliggör kvalitetsfrågans betydelse i insamlingsledet. Samtidigt innebär förslaget ett utökat ansvar för kommunerna som i nuvarande utformning riskerar att bli otydligt, svårtolkat och kostnadsdrivande. Kommuner har rådighet över insamlingsystemens utformning, information till hushåll samt hantering och omlastning av material. Däremot saknar kommuner rådighet över hushållens faktiska sorteringsbeteende och över förpackningars design och återvinningsbarhet. Malmö stad anser därför att det föreslagna kvalitetsansvaret för kommunerna måste utformas som ett systemansvar med åtgärdsansvar för system och infrastruktur för de



delar som kommunerna har rådighet över och inte som ett resultatansvar för den faktiska kvalitetsnivån i det insamlade materialet.

Begrepp som ”hög kvalitet”, ”i största möjliga mån” och ”underlättar materialåtervinning” saknar i förslaget närmare definition. Utan nationellt fastställda och mätbara kriterier riskerar tillämpningen att bli oenhetlig och rättsosäker. Malmö stad anser att kvalitetskraven måste konkretiseras i föreskrifter med tydliga och jämförbara indikatorer innan tillsyn och eventuella förelägganden kan bli aktuella. Förpackningars materialval och konstruktion har avgörande betydelse för möjligheten till materialåtervinning och ligger utanför kommunens kontroll. Malmö stad ser en risk att brister i förpackningsdesign eller i producentansvarsorganisationernas system i praktiken belastar kommunen. Ansvarsfördelningen mellan kommunens insamlingsansvar och producenternas ansvar för återvinningsbarhet behöver därför tydliggöras. Malmö stad anser inte att kommuner inom sitt uppdrag kan hållas ansvariga för kvalitetsbrister som uppstår efter överlämnandet till producentansvarsorganisation. Malmö stad bedömer att förslaget sannolikt kommer att medföra ökade kostnader för uppföljning, kontroll, anpassade insamlingslösningar och förstärkt kommunikation. Malmö stad anser att nya krav måste förenas med full kostnadstäckning enligt producentansvarsprincipen. Ersättningsföreskrifter bör vara beslutade innan kraven träder i kraft. Malmö stad anser vidare att införandet bör föregås av nationell vägledning och en övergångsperiod med stödjande tillsyn.

4.8 Förslag på insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Malmö stad välkomnar att denna fråga får ett ökat fokus då stadens bedömning är att det är låg utsorteringsgrad gällande förpackningsavfall, särskilt plast, från verksamheter. Malmö stad bedömer att återvinningsstationer i stor grad används för sortering och/eller dumpning av verksamheters förpackningsavfall. Verksamheter behöver erbjudas attraktiva lösningar för egen avlämning tex kort avstånd till mottagningsplats samt attraktiva öppettider. Alternativt bör verksamheter erbjudas fastighetsnära insamlingslösningar i högre grad.

Malmö stad tillstyrker att systemet för insamling dimensioneras utifrån antalet verksamheter och kommuners faktiska behov.

Malmö stad anser också att det är bra att Näringslivets Producentansvar tar emot förpackningsavfall utan kostnad som sorterats ut från restavfall i eftersorteringsanläggningar. Därutöver anser Malmö stad att det är viktigt att utvärdera möjligheten till ersättning för sådant material som sorterats ut från eftersorteringsanläggningar i syfte att öka de ekonomiska incitamenten.



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

4.15.1 Insamlingsmål

Malmö stad ställer sig positiva till nya insamlingsmål med förutsättningar för en enhetlig och tydlig beräkning för insamling av förberedande för materialåtervinning fastställs. Detta borde förenkla arbetet inom kommuner att kunna prioritera insatser för ökad materialåtervinning. Ett insamlingsmål bör förtydliga kommunernas roll och ansvar som avfallsaktör att ges förutsättningar för att uppnå insamlingsmålen.

Malmö stad vill understryka att det finns mycket arbete kvar att göra för uppföljning av data kopplat till insamlade volymer och aktör som i sin tur förtydligar ansvaret för grad av genomförande. Det är också viktigt att fastställa vilka tekniker inom sorterings- och insamlingsledet som krävs för respektive aktör för att ge förutsättningar för dessa ökade insamlingsmängder. Malmö stads bedömning är att inte endast fullständig utbyggnad av FNI kommer räcka. Malmö stad gör vidare bedömningen att med dagens förutsättningar är ett insamlingsmål för plast på 82 % är för högt att uppnå med dagens förutsättningar. Det kommer att krävas investeringar för att uppnå den nivån och förutsättningar för sådana investeringar måste då prioriteras politiskt. Malmö stad saknar också ett tydligare och konkret alternativ till om man inte når upp till denna insamlingsnivå. En sådan alternativkostnad underlättar investeringsbeslut i tekniska lösningar.

Malmö stad förutsätter att insamlingsmålet för plast inkluderar pantsystemet för plastflaskor.

Malmö stad anser att övriga förslag på insamlingsmål avseende järnmetall och aluminium, glas samt papper och kartong är rimliga.

4.15.2 Mål för materialåtervinning

Malmö stad tillstyrker utredningens förslag om återvinning av glas, papper och kartong. Malmö stad tillstyrker även utredningens förslag om mål på materialåtervinning för förpackningar av övriga material på 15% men anser att det är svårt att bedöma konsekvenserna för praktisk tillämpning.

4.15.4 Mål för återvunnen råvara

Malmö stad ställer sig bakom Naturvårdsverkets förslag. Det är viktigt att behålla det nuvarande målet i väntan på införandet av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall.

Malmö stad anser även att det är viktigt att stimulera efterfrågan på återvunnen råvara.



4.16.1 Åtgärder för att främja återanvändning och påfyllning

Malmö stad är positiva till utredningens förslag men efterfrågar mer konkreta förslag, till exempel angivna mål med en andel av påfyllningsbara förpackningar inom verksamheter som säljer eller tillgodoser förpackningar.

4.16.2 Minimiandel för avfallsförebyggande åtgärder

Malmö stad ställer sig positivt till att producenter föreslås en minimiandel för förebyggande åtgärder för avfallsminskandet, men anser att det åtgärderna behöver specificeras.

7. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:996) om engångsförpackningar

Malmö stad ser positivt på förslaget syfte men ställer sig frågande till om tillsynsfunktioner har resurser att följa upp de krav som ställs på verksamheter avseende att minska volymen engångsförpackningar på ett effektivt sätt. Ett förtydligande av vilken tillsyn som avses hade varit bra. Malmö stad ser också en viss risk för att färdigförpackade varor kan komma att öka efter detta föreslås vara undantaget kravet. Detta skulle då i stället riskera att medföra en volymökning av engångsförpackningar.

9. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

Malmö stad anser att det bör utredas huruvida en miljöstraffavgift vid överträdelse av kravet på att sortera ut förpackningsavfall enligt 3 kap. 8 § avfallsförordningen (2020:614) bör införas, jämte de övriga föreslagna straffavgifterna. I nuläget kan endast tillsynen av utsorteringskravet hanteras genom förelägganden, vilket kan vara en lång och ineffektiv process. Felsorteringen av förpackningsavfall är fortsatt omfattande vilket Naturvårdsverket själva belyser i sin delredovisning, sedan en studie från IVL Svenska Miljöinstitutet visat på en hög inblandning av förpackningsavfall i brännbart avfall. Malmö stad bedömer att en miljöstraffavgift vore ett enkelt, effektivt och ändamålsenligt verktyg för tillsynen för att kunna se till att ovanstående krav efterlevs med en ökad materialåtervinning och minskad miljöpåverkan.

13. Sammanfattande konsekvensutredning

13.2 Berörda aktörer och samlade konsekvenser

Malmö stad delar Naturvårdsverkets bedömning att behovet av vägledning kommer att öka. Ett antal av förslagen kommer att drabba bolag som bedriver sin verksamhet på regional eller nationell nivå. Malmö stad anser att det är av vikt att Naturvårdsverket vid ett genomförande av de föreslagna lagändringarna prioriterar att snabbt ta fram tydlig vägledning kring de nya krav som införs i syfte att förekomma lokala tolkningar



på kommunala tillsynsmyndigheter och länsstyrelser. Malmö stad anser att det är av särskild vikt att Naturvårdsverket prioriterar vägledning kring hur kommunerna ska verka för att öka kvaliteten på insamlat material, hur tillsynsmyndigheten kan agera för att detta ska uppnås och vilka åtgärder tillsynsmyndigheten bör vidta avseende bolag som i dagsläget är insamlare inom ett marknadsdrivet system då detta system avvecklas.

Ordförande

Katrin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Pamela Lindqvist