

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Samhällsbyggnad
Charlotte Löfgren

Klimat- och näringslivsdepartementet

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

Sammanfattning

- Förslaget om kommunernas insamlingsansvar innebär ingen saklig ändring av det kommunala insamlingsansvaret men innebär att regleringen delas upp i flera författningar. Detta försvårar överblick och tillämpning, och bestämmelserna bör därför samlas och tydliggöras.
- Träförpackningar bör kunna undantas från kravet om separat insamling och omfattas av gemensam insamling, med undantag för etablerade återanvändningssystem. Bestämmelsen i 7 kap. 7 § är otydlig vad gäller servicenivå och riskerar att tolkas som att kommunens ansvar även omfattar verksamhetsavfall, vilket behöver klargöras.
- Förslaget om komposterbara förpackningar är problematiskt. Det finns risk för spridning av mikroplaster, felsortering och nedskräpning. Införande bör avvakta tydliga standarder för rötning och begrepp som komposterbar och liknande bör användas restriktivt i konsumentled.
- Förslaget avseende förpackningar som är farligt avfall innebär otydlig avgränsning, ökad komplexitet och risk för gränsdragningsproblem, särskilt kring ansvar och bedömningen av om förpackningar är tomma. Ersättningsmodell och rapporteringskrav riskerar att överlappa befintlig reglering och inte spegla faktiska kostnader. Förslaget bör därför omarbetas.
- Kommunernas möjligheter att säkerställa kvalitet i insamlat förpackningsavfall är i praktiken begränsade, särskilt av integritetsskäl och i insamling i offentliga miljöer. Ett utfallsbaserat ansvar riskerar att bli oproportionerligt och bör ersättas med krav kopplade till faktiska rådighet. Kvalitetskrav bör inte negativt påverka ersättningen.
- Nuvarande reglering av producenternas finansiella ansvar för förpackningar från verksamheter riskerar att vara otillräcklig, vilket kan leda till kostnadsövervältring på kommuner. Producenter bör ges ett tydligare ansvar för fastighetsnära insamling. Det bör även övervägas att låta verksamheter frivilligt välja kommunal insamling för att öka effektivitet och sammanhållning i systemet.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

4.7.1 Kommuners insamlingsansvar

Förslaget innebär inga förändringar av det kommunala insamlingsansvaret i sak, men innebär att detta fortsättningsvis regleras i två olika författningar. Genom att inte samla samtliga bestämmelser som rör kommunernas ansvar i en och samma förordning blir det kommunala insamlingsansvaret svårare att överblicka.

4.7.2 Undantag från separat insamling av övrigt förpackningsmaterial

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att även träförpackningar bör inkluderas, med undantag för sådana som ingår i etablerade system för återanvändning, såsom lastpallar. I författningsförslagen till Förslag till förordning (2026:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar föreslår SKR att 7 kap 2 § ändras så att även trä kan samlas om med avfall av samma material.

Det är oklart hur bestämmelsen i 7 kap 7 § förhåller sig till kraven på servicenivå i insamlingssystemet. Formuleringen kan tolkas som att insamling på återvinningscentraler och tillfälliga mottagningsplatser utgör en tillräcklig nivå, samtidigt som hänvisningen till lättillgängliga insamlingsplatser skapar en osäkerhet om högre krav avses.

Detta ger upphov till ett tolkningsutrymme kring om bestämmelsen även innebär krav på mer lättillgängliga lösningar, såsom fastighetsnära insamling. För att undvika olika tillämpningar och oklar ansvarsfördelning bör det tydliggöras vilken servicenivå som avses och hur bestämmelsen förhåller sig till övriga krav på insamlingssystemets tillgänglighet.

Bestämmelsen i 7 kap 7 § är brett utformad och anger att kommunen ska tillhandahålla insamling av alla förpackningsmaterial som avses i 2 § på återvinningscentraler och motsvarande platser. Eftersom någon tydlig avgränsning till förpackningsavfall från hushåll eller därmed jämförligt kommunalt avfall inte framgår, finns en risk att bestämmelsen tolkas som att kommunens ansvar även omfattar förpackningsavfall från verksamheter som inte utgör kommunalt avfall. Detta kan innebära en oavsiktlig utvidgning av det kommunala ansvaret. För att undvika oklarheter och säkerställa en tydlig ansvarsfördelning bör det klargöras vilka avfallsströmmar som omfattas av bestämmelsen.

4.7.3 Insamling av komposterbara förpackningar

SKR har i tidigare remissvar avseende EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall lyft problematiken med förslaget om att hantera vissa komposterbara förpackningar tillsammans med matavfall. Mindre komponenter, såsom fruktetiketter, kan vara rimliga att hantera via matavfallet. För andra typer av förpackningar är det däremot tveksamt.

I Sverige är rötning den dominerande behandlingsformen, industriell kompostering förekommer endast i begränsad omfattning. Det är oklart om dessa

material faktiskt bryts ned under svenska behandlingsförhållanden, vilket innebär en risk för kvarvarande plastrester i biogödseln och spridning av mikroplaster.

Därför är det avgörande att standarder för komposterbara förpackningar är anpassade för anaerob behandling (rötning) för att kunna sättas på den svenska marknaden. Standarder för nedbrytbarhet i anaeroba processer är dessutom fortfarande under utarbetande, och bestämmelsen bör därför inte träda i kraft innan sådana finns på plats.

Införandet av olika typer av nedbrytbara förpackningar medför även pedagogiska utmaningar, då det kan bli svårt för konsument att avgöra vilka förpackningar som kan sorteras som matavfall respektive förpackningsavfall. Detta riskerar leda till ökad felsortering och försämrad kvalitet i matavfallsfraktionen. Detta kan även leda till ökad felaktig hantering för de som har hemkompost samt bidra till ökad nedskräpning om de hamnar i naturen.

Sammantaget bör nackdelarna med komposterbara förpackningar i detta sammanhang vägas mot den potentiella fördelen i form av ökad mängd matavfall som kan tillgodogöras genom biologisk behandling. Mot denna bakgrund bör användningen av begrepp som komposterbar eller bionedbrytbar i konsumentnära marknadsföring begränsas eller undvikas, för att minska risken för vilseledande information och felaktig sortering.

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

Det finns oklarheter i hur begreppet förpackningar som på grund av sina farliga egenskaper ska klassificeras som farligt avfall är avsett att avgränsas och tillämpas i praktiken. Särskilt otydlig är gränsdragningen mellan olika typer av förpackningar och avfallsflöden. Detta riskerar att leda till bristande enhetlighet i tillämpningen och skapa osäkerhet hos såväl avfallslämnare som ansvariga aktörer.

Förslaget att införa en särskild hantering för denna typ av förpackningsavfall innebär i praktiken en ny uppdelning inom avfallsflödet. En sådan ordning framstår som svår att genomföra och riskerar att skapa ökad komplexitet utan tydlig miljö- eller säkerhetsnytta. Den föreslagna uppdelningen innebär dessutom att ansvar i vissa fall knyts till om en förpackning kan betraktas som tom eller inte, vilket är en svårbedömd och föränderlig parameter. Detta riskerar att leda till otydliga gränser mellan olika aktörers ansvar och försvåra en effektiv och säker hantering. Mot denna bakgrund bedöms nuvarande regelverk för hantering av farligt avfall i huvudsak vara tillräckligt, och ytterligare uppdelningar riskerar att försämra systemets funktion samt öka risken för felhantering.

Den föreslagna ansvarsfördelningen mellan kommuner och producentansvarsorganisationer riskerar vidare att bli otydlig, särskilt vad gäller hantering av förpackningsavfall från verksamheter. Förslaget innebär att ansvar i vissa fall baseras på svårbedömda kriterier, vilket kan ge upphov till gränsdragningsproblem i den praktiska tillämpningen. Detta kan skapa osäkerhet

hos både insamlingsansvariga och avfallslämnare och därmed motverka en ändamålsenlig och effektiv hantering.

Vidare bedöms de föreslagna bestämmelserna om behandling och rapportering delvis överlappa befintlig reglering. Detta riskerar att skapa otydlighet i förhållande till gällande bestämmelser och kan leda till dubbelreglering samt oavsiktliga tolkningseffekter. Det bör därför övervägas om dessa delar behöver förenklas eller utgå.

Den föreslagna ersättningsmodellen riskerar samtidigt att inte fullt ut spegla de faktiska kostnaderna i insamlings- och behandlingsledet. Kostnaderna för hantering av denna typ av avfall påverkas i hög grad av de krav som ställs på säker hantering, transport och behandling. En alltför förenklad modell, exempelvis baserad på vikt eller volym, riskerar därför att leda till otillräcklig kostnadstäckning och därmed påverka systemets funktion och långsiktiga hållbarhet negativt.

Slutligen riskerar en alltför detaljerad reglering av insamlingsplatser och servicenivå att begränsa möjligheten till lokalt anpassade och effektiva lösningar. Detta kan leda till att insamlingsystem utformas utifrån regelstyrning snarare än vad som är mest ändamålsenligt i det enskilda fallet. Regleringen bör därför i större utsträckning vara funktionsbaserad och ge utrymme för flexibilitet utifrån lokala och regionala förutsättningar.

Sammantaget bedöms förslaget i sin nuvarande utformning innebära betydande tillämpningssvårigheter. Det bör därför omarbetas i syfte att säkerställa tydligare ansvarsfördelning, bättre anpassning till befintliga system och en mer ändamålsenlig och effektiv hantering.

4.7.5 Kommuners ansvar för kvalitet

De föreslagna bestämmelserna innebär att kommunen åläggs ett ansvar för att säkerställa en hög kvalitet på det insamlade förpackningsavfallet. SKR delar bedömningen att kommunerna ska arbeta aktivt med kvalitet i insamlingsledet, men konstaterar samtidigt att kommunens faktiska möjligheter att kontrollera avfallet är begränsade.

Möjligheterna till kvalitetssäkring i det insamlade förpackningsavfallet är i praktiken begränsade, inte minst av hänsyn till den personliga integriteten. Kontroller kan i vissa fall ske genom översiktliga, okulära bedömningar vid fastighetsnära insamling i kärl, men mer ingående granskning, exempelvis att öppna förslutna påsar, är varken praktiskt genomförbart eller lämpligt ur integritetssynpunkt. För insamling med annan typ av behållare, exempelvis olika typer av storbehållare, är sådana kontroller i praktiken inte möjliga. Kommunens möjlighet att verifiera innehållet i insamlade material är därmed generellt begränsad.

Förslaget omfattar även insamling av förpackningar från populära platser, vilket ytterligare aktualiserar problem med krav kopplade till kvalitet. På sådana platser, där avfall uppstår i offentliga miljöer med många tillfälliga användare, är möjligheterna att påverka och kontrollera sorteringen mycket begränsade.

Förutsättningarna skiljer sig därmed väsentligt från hushållsnära insamling, både vad gäller ansvarsförhållanden och praktiska möjligheter till uppföljning. Det är i dessa miljöer särskilt svårt att säkerställa en hög renhetsgrad i det insamlade materialet, och ett utfallsbaserat kvalitetskrav riskerar därför att bli oproportionerligt och svårt att uppfylla. Kravställningen bör anpassas till dessa förutsättningar och tydligt beakta att kommunens möjligheter att påverka kvaliteten i dessa flöden är mycket begränsade.

Mot denna bakgrund bör det tydliggöras att kommunens ansvar är begränsat till sådana åtgärder som kommunen faktiskt råder över, såsom utformning av insamlingsystem, val av insamlingslösningar samt information och vägledning till hushållen. Kommunen har däremot mycket begränsade möjligheter att påverka den faktiska sorteringskvalitén i det enskilda kärlet.

Det är därför angeläget att de föreslagna bestämmelserna inte utformas som ett utfallsbaserat ansvar där kommunen hålls ansvarig för kvaliteten i det insamlade materialet på ett sätt som ligger utanför dess kontroll. Formuleringar som kan tolkas som krav på att insamlat förpackningsavfall i praktiken endast ska innehålla förpackningar riskerar att skapa otydlighet och orimliga förväntningar på kommunens kontrollmöjligheter.

Det bör vidare säkerställas att eventuella kvalitetskrav inte påverkar ersättningen till kommunerna. Kostnaderna för insamling och omlastning uppstår oavsett kvaliteten på det insamlade materialet och kommunen saknar i praktiken möjlighet att fullt ut styra detta utfall. Ett system där ersättning kopplas till kvalitetsutfall riskerar därför att bli oproportionerligt och inte spegla faktiska förutsättningar.

SKR uppmärksammar att motsvarande kvalitetskrav inte föreslås för förpackningsavfall som samlas in utanför det kommunala systemet, exempelvis från verksamheter genom andra insamlingslösningar. Detta innebär en skillnad i kravställning mellan aktörer som hanterar samma typ av avfall.

När det gäller kravet att hanteringen ska underlätta materialåtervinning bör det framhållas att detta delvis ligger utanför kommunens rådighet. Kommunens ansvar bör i stället avgränsas till att hanteringen inte försvårar materialåtervinningen. Själva möjligheten att materialåtervinna avfallet påverkas i hög grad av faktorer såsom förpackningarnas utformning och de efterföljande sorterings- och behandlingsprocesserna, vilka inte kontrolleras av kommunen.

4.8 Förslag på insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Det finns en risk att nuvarande reglering av producenternas finansiella ansvar för förpackningsavfall från verksamheter inte är tillräckligt tydlig och därmed kan innebära en underimplementering av EU:s avfallsregelverk.

Naturvårdsverket konstaterar att plockanalyser visar bristande efterlevnad av kravet på utsortering av förpackningar i verksamheter. Detta indikerar att nuvarande system inte ger tillräckliga förutsättningar för faktisk sortering och insamling.

Naturvårdsverket bedömer vidare att ett mer tillgängligt insamlingssystem med högre servicegrad sannolikt skulle kunna öka insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter. Samtidigt saknas ett tydligt förslag om hur en sådan ökad servicegrad ska finansieras.

Detta medför en risk att kommunerna även fortsättningsvis belastas med kostnader för förbränning av förpackningar som felaktigt hamnar i restavfallet från verksamheter. Detta är inte förenligt med principen om att producenterna ska bära det finansiella ansvaret inom producentansvaret.

Mot denna bakgrund bör förslaget kompletteras med ett tydligt krav på att producenterna finansierar en mer tillgänglig och fastighetsnära insamling av förpackningar från verksamheter.

Det bör även övervägas om kommunernas ansvar för förpackningar från samlokaliserade verksamheter som väljer kommunal insamling kan utvidgas att även omfatta verksamheter där kommunen redan ansvarar för insamling av annat avfall. Därigenom ges andra verksamheterna möjlighet att frivilligt välja kommunal insamling även för förpackningsavfallet. En mer sammanhållen insamling kan bidra till ökad effektivitet och minskad fragmentering.

Sammanfattningsvis behöver ansvarsfördelning och finansiering tydliggöras ytterligare för att säkerställa att systemet fungerar effektivt och inte leder till kostnadsövertalning på kommunal nivå.

Sveriges Kommuner och Regioner

Palle Lundberg
VD

Patrik Jakobsson
Avdelningschef