

2025-02-03

**Dnr KN2024/02249**

## **Remissvar på promemorian *Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi***

Näringslivets Producentansvar i Sverige AB (NPA) är en av Naturvårdsverket godkänd producentansvarsorganisation för förpackningar som är bildad för att möta nya krav i producentansvaret för förpackningar.

NPA ägs av branschorganisationerna Dagligvaruleverantörerna, DLF, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel, Sveriges Bryggerier och Sprit & Vinleverantörsföreningen och representerar därigenom en mycket stor andel av de företag som omfattas av producentansvaret för förpackningar.

NPA har en av Naturvårdsverket beräknad marknadsandel på ca 90 procent.

### **SAMMANFATTNING**

Näringslivets Producentansvar arbetar för att bidra till att de nationella materialåtervinningsmålen nås och att insamlingen av hushållens förpackningar ska ske på ett kostnadseffektivt sätt, där kraven på insamlingssystemet är rimliga i relation till den miljönytta som uppnås. Kostnader för insamlingen ska fördelas konkurrensneutralt mellan PRO:er samt mellan producenter som har producentansvar för förpackningar.

#### **Vi föreslår**

- en höjd miljöstraffavgift för producenter som inte är anslutna till en PRO,
- en strikt definition på när en förpackning som innehållit farligt avfall anses vara tömd,
- utökade möjligheter till undantag för fastighetsnära insamling, för att ge ökad flexibilitet för kommunerna,
- att materialkvaliteten på material från eftersorteringsanläggningar som överlämnas till PRO, krävs för att säkerställa mesta möjliga materialåtervinning,

- införande av separat rapportering av mängden förpackningsavfall som överlämnas till PRO från eftersorteringsanläggningar, för att följa utvecklingen,
- rätt för PRO att neka mottagning av material från eftersorteringsanläggning, om det innehåller mindre än 90 procent förpackningsavfall, samt
- att texten tydliggör att det restavfall ur vilket förpackningar ska sorteras ut, ska vara genererat i Sverige.

#### **Vi tillstyrker**

- förtydligandet att Naturvårdsverket har hela tillsynsansvaret, men vill poängtera vikten av att myndigheten också tillförs nödvändiga resurser,
- att dispensreglerna för kravet på fastighetsnära insamling tas bort och ersätts av undantagsbestämmelser,
- att PRO kan ta emot utsorterat förpackningsavfall från eftersorteringsanläggningar, givet att PRO:erna (enligt förslaget) inte har en skyldighet att betala samt
- att ingen finansiering utgår från PRO till eftersorteringsanläggningar eller kommuner, när förpackningsavfall har sorterats fel av konsument och därför behöver eftersorteras.

#### **Vi efterfrågar**

- Att brister korrigeras gällande kravet på ytterligare sortering:
  - en mer precis formulering av begrepp i förslaget,
  - fastställ en rimlig tidslinje om krav på ytterligare sortering införs,
  - fastställ en borte gräns för när kravet på ytterligare sortering upphör samt
  - säkerställ investeringar i nödvändig infrastruktur för eftersortering, alternativt överväg andra möjliga sorteringslösningar som kan ske tidigare i flödet.
- En utredning som redovisar hur den föreslagna regleringen av ytterligare eftersortering ska hanteras i praktiken.
- Att det säkerställs att den som är ansvarig för avfall faktiskt vidtar åtgärder för krav på ytterligare sortering.

## **KOMMENTARER**

### **1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter**

Kostnaderna för insamlingssystem, utsortering, mottagning, behandling och återvinning av förpackningar behöver delas av alla producenter för ett välfungerande och rättvist producentansvar. Vi vill därför poängtera vikten av att skaktionsavgiften höjs.

Dagens fasta miljöskaktionsavgift för producenter som inte har anslutit sig till en producentansvarsorganisation är 30 000 kr. Det är en alltför låg summa som knappast avskräcker något företag från att inte ta sitt producentansvar. Vi föreslår att en omsättningsbaserad skaktionsavgift införs, så att konsekvensen av att inte ta sitt lagstadgade ansvar blir tydligt kännbar för ej anslutna producenter.

### **1.10 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen, 3 kap. 8 §**

Förpackningar som har innehållit farligt avfall bör inte lämnas till insamlingssystemet för förpackningar då de utgör risk för skada för såväl människor som fordon och utrustning i återvinningsledet. Förslaget på skrivning är för vagt formulerat för att säkerställa att så inte sker. Det ges utrymme för en subjektiv bedömning som avfallsproducenten själv ska göra av vad som utgör "rester" i förpackningar som innehållit farligt avfall. Det riskerar att leda till att förpackningsavfall med farligt avfall även fortsättningsvis felaktigt lämnas till förpackningsinsamlingen.

Vi efterfrågar därför en strikt definition som baseras på tydliga och objektivt kontrollerbara kriterier.

När det gäller exempelvis lustgaspatroner går det inte att praktiskt kontrollera om förpackningen är tömd och dessa bör därför alltid hanteras som farligt avfall, för att undvika explosioner och påföljande bränder med fara för den personal som hanterar materialet.

### **6.1 Förändringar av Naturvårdsverkets tillsynsansvar på avfallsområdet**

Vi ser positivt på förslaget att förtydliga att Naturvårdsverket har hela tillsynsansvaret, men vill poängtera vikten av att det också tillförs resurser i en omfattning som möjliggör en aktiv och uppsökande tillsyn så att tillsynsansvaret kan utföras i enlighet med de behov som finns på området.

### **8.3 Fastighetsnära insamling, 8.4 Enhetliga undantag från krav på fastighetsnära insamling**

En enhetlig definition av vad fastighetsnära insamling (FNI) är ger en större flexibilitet för kommunerna, då det tydliggör att kommunerna har ett val att samla in förpackningar på samma plats som restavfall och livsmedels- och köksavfall.

EU:s Avfallsdirektiv fastställer att de kostnader som producenterna ska täcka inte ska överstiga de kostnader som krävs för att tillhandahålla avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt samt att sådana kostnader på ett transparent sätt ska fastställas mellan de berörda aktörerna. [Direktiv 2008/98/EG Artikel 8a 4(c)]

#### *Utveckling och omfattning av insamlingssystemet*

Kraven på insamlingssystemet måste ge utrymme för framtida förändringar såsom exempelvis teknisk utveckling inom samlings- och sorteringslösningar och ändringar i de förpackningar som sätts på marknaden, både avseende mängder och förpackningsmaterial.

Kraven på insamlingssystemets omfattning måste därtill vara rimliga i relation till den miljönytta som uppnås och genomförandet måste vara kostnadseffektivt. Genom samverkan, samordning och erfarenhetsutbyte kan kommuner och andra berörda aktörer säkerställa så väl ekonomiskt som miljömässigt hållbara lösningar. Att dispensreglerna för kravet på fastighetsnära insamling tas bort och ersätts av undantagsbestämmelser anser vi är positivt. Det skapar en ökad flexibilitet för kommunerna och tydliggör vilka spelregler som gäller.

#### *En ökad flexibilitet för kommunerna bör avspeglas i ersättningsföreskriften*

Näringslivets Producentansvar välkomnar därmed en ökad flexibilitet i fastighetsnära insamling, men anser att möjligheterna till undantag bör vara större än promemorians förslag. Utöver den 400-metersregel som föreslås, menar vi att kommuner själva ska kunna bestämma om de vill samla in förpackningsavfall av de material som redan har hög utsortering på befintliga lättillgängliga samlingsplatser (glasförpackning) eller material som uppstår i mycket begränsad omfattning (metallförpackningar), via lättillgängliga samlingsplatser istället för i direkt anslutning till fastigheten, oavsett glesbygd eller isolerade fastigheter, så länge det ger motsvarande insamling och till motsvarande, eller bättre, kvalitet.

En ökad flexibilitet i insamlingen måste dock korrekt avspeglas i Naturvårdsverkets ersättningsföreskrift, så att de schabloner som tillämpas på ett rimligt sätt avspeglar de faktiska kostnaderna i dessa kommuner. Insamling via lättillgängliga samlingsplatser eller gemensamhetslösningar är mer kostnadseffektivt än FNI och bör därmed också generera en lägre ersättning.

Näringslivets Producentansvar noterar även den stora komplexitet och tillhörande administration som uppstår för kommunerna för att de ska kunna överlämna korrekta mängder förpackningsavfall till respektive PRO. Att peka ut en PRO som ensamt ansvarig skulle ha betydande fördelar avseende effektiviteten i systemet som helhet. I sammanhanget kan nämnas att frågeställningen om ensamställning för en PRO är under behandling i EU-domstolen och där Advocate General Collins klargjort att det finns förutsättningar för ensamställning.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62023CC0254>

### **8.9 Krav på ytterligare sortering för att möjliggöra materialåtervinning**

Regeringen förslår att det införs ett krav på sortering av avfall i avfallsförordningen.

#### *Sammanfattning*

NPA ser fördelar med minimikrav på PRO:ers hantering av insamlat (förpacknings-)avfall i syfte att öka materialåtervinningen. Men det nu framlagda förslaget på krav att sortera insamlat avfall ytterligare har dock ett antal betydande brister.

**För det första** är formuleringen i förslaget oprecis. Det saknas definitioner av begrepp såsom "sorteras" och "hög kvalitet" vilket medför svårigheter för berörda aktörer att veta vad som krävs. Det riskerar därmed att saknas förutsättningar att finansiera den sortering som är önskvärd ur ett cirkulärt perspektiv.

**För det andra**, om ett krav på ytterligare sortering införs, och detta är utformat så att förutsättningar för investeringar i sorteringskapacitet finns, behöver tidslinjen tills kravet tillämpas ge utrymme för att sorteringskapaciteten faktiskt kan etableras. En rimlig tidslinje är minst fem år från beslutad förordning. Om ett krav på ytterligare sortering införs men inte är utformat så att förutsättningar för investeringar i sorteringskapacitet föreligger, finns det risk för att endast begränsade sorteringsåtgärder kommer att vidtas av de berörda aktörerna.

**För det tredje** saknas i förslaget en borte gräns för när kravet på ytterligare sortering upphör.

**För det fjärde** är ytterligare sortering av det insamlade förpackningsavfallet inte nödvändigtvis det mest effektiva eller rationella sättet att öka materialåtervinningen. Exempelvis skulle den nu förhållandevis låga materialåtervinningsgraden av vätskekartong (ca 20-30 procent) kunna ökas avsevärt genom ändrade sorteringsförutsättningar hos hushållen och det till en väsentlig lägre kostnad än att sortera pappersförpackningsavfallet efter insamling.

**För det femte** kommer kravet på sortering att kräva en mycket omfattande tillsyn för att säkerställa att avsedd sortering faktiskt också i realiteten sker.

#### *Bakgrund*

Olika former av sortering av förpackningsavfall – efter insamling, men före återvinningsprocessen – sker redan idag i de fall det bedöms som nödvändigt för att kunna materialåtervinna förpackningsavfallet eller där det har ekonomiska fördelar genom att värdet på förpackningsavfallet höjs så mycket att det överstiger kostnaderna för sorteringen.

Inom ramen för förordningen (SFS 2022:1274) om producentansvaret för förpackningar 6 kap. 11 och 12 §§ tar NPA emot av kommunerna insamlat förpackningsavfall i flera separata fraktioner. Dessa fraktioner är, och hanteras av NPA, enligt följande:

**Papper och kartong** (vanligen benämnt Pappersförpackningar) säljs antingen direkt till pappersbruk som använder förpackningsavfallet som råvara eller till mäklare som i vissa fall sorterar förpackningsavfallet för att öka avsättningsmöjligheterna eller säljer det vidare till pappersbruk på samma sätt som ovan.

**Plast** sorteras upp i tolv olika plasttyper som sedan antingen säljs till aktörer som använder plasten som råvara, avhändas till aktörer som mot betalning använder plasten som råvara eller går till energiutvinning.

**Metall** sorteras upp i stål och aluminium som sedan säljs till aktörer som använder de respektive metallerna som råvara.

**Färgat glas** sorteras för att avlägsna föroreningar och säljs sedan till aktörer som använder glaset som råvara.

**Ofärgat glas** sorteras för att avlägsna föroreningar och säljs sedan till aktörer som använder glaset som råvara.

**Trä och övrigt förpackningsmaterial** (keramik och textil) överlämnas inte av kommunerna till PRO:erna utan samlas in på ÅVC tillsammans med annat avfall av samma material och hanteras sedan vidare av kommunerna.

NPA:s tolkning är därmed att förslaget främst får påverkan på fraktionen "papper och kartong".

#### *Synpunkter*

Den föreslagna skrivningen har en otydlig innebörd, vilket kan leda till att berörda aktörer tolkar förslaget på olika sätt. Det riskerar att få negativ påverkan på materialåtervinningen istället för att öka densamma.

Ett grundläggande problem med ett krav på ytterligare sortering är att den avsedda sorteringen medför merkostnader vilket berörda aktörer har incitament att undvika. Det är därför centralt att bestämmelsen är tydlig.

Att komplettera sorteringskravet med krav om att sorteringen ska rendera i utsorterat förpackningsavfall som uppfyller vissa specifika kvalitetskrav löser dock inte problematiken, eftersom det inte finns någon reglering av kvaliteten på den ingående förpackningsavfallet. Därmed skulle ett kvalitetskrav på det utgående förpackningsavfallet i stora delar kunna kringgås genom att endast en liten del av det utgående förpackningsavfallet når upp till kvalitetskravet med hänvisning till bristande kvalitet på det ingående.

För PRO:er kommer huvuddelen av förpackningsavfallet från kommunernas insamling och kommunerna motsätter sig alla former av specifika kvalitetskrav på det insamlade förpackningsavfallet. Näringslivets Producentansvar efterfrågar ett ökat och tydligt kravställande som möjliggör högkvalitativ, cirkulär materialåtervinning.

Därtill framgår det inte av föreslagen skrivning när ytterligare sortering inte längre krävs. Det vill säga att en första sortering kan behöva följas av en andra och även tredje sortering. Detta trots att det rimligen finns en punkt där det inte längre är ekonomiskt eller miljömässigt rimligt att sortera insamlat avfall ytterligare. Även här behöver den faktiska miljönyttan beaktas i relation till kostnaderna.

Eftersortering av förpackningsavfall leder ofta till en lägre materialkvalitet än när materialet sorterats i rätt materialström från början, samtidigt som det ger ytterligare kostnader men genererar en låg marginalnytta.

Näringslivets Producentansvar håller med om att eftersortering kan vara en lösning för att nå en högre materialåtervinning. NPA saknar dock en utredning i förslaget som redovisar hur regeringen tänker att den föreslagna regleringen ska hanteras i praktiken. Ekonomiska, tekniska, miljömässiga och processuella aspekter är inte hanterade i utredningen och föreslagen bestämmelse kan inte godtas utan ett väl genomarbetat underlag. Viktiga frågeställningar som till exempel hur det befintliga

systemet ska utvecklas, vem som ska bygga erforderlig sorteringsinfrastruktur och när detta ska ske saknas.

Det ska också poängteras att ytterligare sortering endast är en av flera åtgärder som kan vidtas för att nå en högre materialåtervinningsgrad av förpackningar, och att dessa kostnader därför bör ställas i relation till den skillnad som ytterligare sortering bidrar till, när det kommer till att nå materialåtervinningsmålen.

#### *Lösningförslag och relaterade utmaningar*

När det gäller plastförpackningar har sorteringsmöjligheterna förbättrats markant i och med invigningen av Svensk Plaståtervinnings nya sorteringsanläggning Site Zero i slutet av 2023. Effekterna på materialåtervinningen bör bli synliga i 2024 års materialåtervinningsgrad. Det bör dock understrykas att det inte är allt plastförpackningsavfall som sorteras i Site Zero.

Däremot finns det förbättringspotential när det kommer till pappersförpackningar, och då särskilt för vätskekartong. Våra beräkningar visar att endast cirka 20-30 procent av den vätskekartong som släpps ut på den svenska marknaden faktiskt materialåtervinns idag. För att öka den andelen måste förändringar till. NPA vill gärna vara en del av lösningen, men ser flera utmaningar med potentiella lösningar som måste adresseras:

1. För att vi som producentansvarsorganisation ska kunna se till att insamlat pappersförpackningsavfall sorteras ytterligare för att möjliggöra materialåtervinning, krävs att det finns infrastruktur som kan sortera.

Berörda aktörer - dvs de godkända PRO:erna, som mycket väl kan bli fler i framtiden - kommer sannolikt välja den sorteringslösning som är mest kostnadseffektiv och som bedöms kunna möta uppställda krav.

Om det inte går att säkra framtida beläggning kan det antas vara en utmaning för kommersiella aktörer att göra större investeringar i nödvändig infrastruktur.

2. Att hushållen källsorterar vätskekartong i en separat fraktion skulle säkerställa rent material av god kvalitet, och eliminera behovet av att etablera lösningar för eftersortering där vätskekartong sorteras ut från övriga pappersförpackningar. Det finns redan idag pappersbruk i Europa som kan ta emot rena materialströmmar av vätskekartong för materialåtervinning.

För att möjliggöra för hushållen att sortera ut vätskekartongen kan vätskekartongen antingen ersätta ett annat materialslag i FNI (exempelvis metallförpackningar), eller att vätskekartong sorteras i samma materialström som exempelvis metallförpackningar. Behovet av eftersortering, i det senare fallet, kan hanteras av befintlig sorteringssteknologi i återvinningsindustrin. Båda lösningarna förutsätter, utöver anpassad lagstiftning, förändrade konsumentbeteenden. De är förknippade med tillkommande kostnader för exempelvis omdekalering av kärl, men framför allt med kostnader för omfattande informationsinsatser under lång tid för att få fullgott genomslag. NPA:s bedömning är att en lösning där utsortering görs av hushållen har goda förutsättningar att på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt säkerställa en hög materialåtervinningsgrad för vätskekartong. Övergripande bör noteras att vilka olika fraktioner som förpackningsavfall samlas in i kan behöva förändras över tid i takt med att nya förpacknings- och återvinningslösningar utvecklas.

Vi efterfrågar också ett säkerställande av att den som är ansvarig för avfall faktiskt vidtar dessa krav på ytterligare sortering, något som bör hanteras inom befintligt tillsynsansvar.

#### **8.10 Mer förpackningar från restavfallet ska materialåtervinnas**

NPA godtar att utsorterat förpackningsavfall från eftersorteringsanläggningar (MRF) kan tas omhand av den ansvariga PRO:n på ett konkurrensneutralt sätt, under förutsättning att den slutliga regleringen bibehåller förslagets skrivningar om att PRO:erna inte ska ha någon skyldighet att betala, varken för det förpackningsavfall som tas emot eller för de kostnader som utsorteringen medfört, då PRO:erna redan tar fullt kostnadsansvar för det insamlingssystem som är avsett att användas av avfallsinnehavarna.

Förslaget kan ge visst bidrag till att nå återvinningsmålen, men det kan inte tas för givet att materialet håller en kvalitet som kan materialåtervinnas. Förtydliganden behöver därför göras för att förslaget ska fungera på ett fullgott sätt.

*Kvaliteten måste säkerställas innan överlämning till PRO*

MRF:er fungerar bäst för metall- och plastförpackningar. Glasförpackningar slängs i låg grad i restavfallet. Pappersförpackningar kontamineras däremot i mycket hög grad, vilket leder till att få eller inga pappersförpackningar som slängts i restavfallet kan materialåtervinnas. Kvaliteten måste därför krävas för att det ska få lämnas till ansvarig PRO:s mottagningsplatser.

*Risk för minskade incitament för hushållen att källsortera förpackningar*

En betydande risk med utsortering via MRF är att det undergräver incitamenten för hushållen att källsortera sina förpackningar. När det blir känt att förpackningar som slängs i restavfallet ändå kommer att sorteras ut för materialåtervinning, är det sannolikt att allt fler kommer att slänga allt mer förpackningsavfall i restavfallet, något som direkt motverkar syftet med FNI-reformen. För att följa utvecklingen bör mängden förpackningsavfall från MRF till PRO rapporteras separat.

*Fastställ en lägsta andel förpackningar i material som ska lämnas till PRO*

Det behöver även klargöras vad som avses med "till övervägande del" i den föreslagna skrivningen, genom att fastställa en lägsta andel förpackningar i det material som lämnas till producentansvarsorganisationens mottagningsplatser. Näringslivets Producentansvar anser att det av bestämmelsen ska framgå att mottagningsplatser ska kunna neka att ta emot material som innehåller mindre än 90 procent förpackningsavfall. Det är en fullt rimlig nivå sett till det plastförpackningsavfall som idag sorteras ut av SÖRAB.

Kostnader för hantering av stora mängder avfall som inte är förpackningar kommer annars att felaktigt belasta producenterna. Producenter ska enligt avfallsdirektivet endast betala för material som är insamlat separat och från kostnadseffektiva system.

I samma förslag ingår skrivningen "*Innan avfallet lämnas ska sådant avfall som inte utgör förpackningsavfall separeras från förpackningsavfallet, om det kan göras av verksamhetsutövaren utan orimliga ekonomiska konsekvenser.*" På grund av hur bestämmelsen är utformad kommer den med största sannolikhet att tillämpas på ett sätt som främjar de verksamhetsutövare som inte utsorterar avfallet i tillräcklig hög grad. Eftersom det inte finns någon närmare förklaring om vad som avses med "orimliga ekonomiska konsekvenser", kommer verksamhetsutövarna att tolka

bestämmelsen på olika sätt. NPA förordar därför att den aktuella skrivningen tas bort och förutsättningen för att materialet ska få lämnas är att det innehåller ovan angiven minimiandel förpackningsavfall.

*Restavfall ska vara genererat i Sverige*

Vidare behöver bestämmelsen ange att en förutsättning är att restavfallet är genererat i Sverige. I annat fall kan svenska förpackningsproducenter behöva betala för hanteringen av utländskt förpackningsavfall vilket idag utgör en betydande del av det avfall som energiutvinns i Sverige.

*Ingen finansiering ska utgå från PRO*

Näringslivets Producentansvar anser att det är positivt att det är tydligt i förslaget att kommunerna står för kostnaderna när restavfallet behandlas, ingen finansiering utgår från PRO till MRF eller kommun för förpackningar som i grunden har sorterats fel av konsumenter. Producenterna ska inte behöva finansiera två parallella insamlingssystem för samma förpackningar.

Med vänliga hälsningar

Henrik Nilsson  
Chef Affärsutveckling & Samhällskontakter

NÄRINGSLIVETS PRODUCENTANSVAR