



19 reformförslag för ökad materialåtervinning av förpackningar

Inledning

Krafttag behövs för att Sverige ska nå återvinningsmålen

Näringslivets Producentansvar (NPA) arbetar för att varje använd förpackning tas om hand och återvinns, så att materialet kan användas om och om igen. Men där är vi inte ännu. Sverige kommer inte att klara återvinningsmålen för förpackningar 2030 med befintliga och beslutade åtgärder. NPA är övertygade om att målen kan nås – men då måste vi alla göra mer.

Om Sverige misslyckas med att nå EU:s återvinningsmål för förpackningar riskerar följderna att bli både miljömässiga och ekonomiska. Plast som inte materialåtervinns innebär ökade klimatutsläpp när avfallet i stället går till förbränning. Detta leder också till höga kostnader för staten. Alla medlemsländer betalar en EU-avgift på plastförpackningar som inte återvinns, för Sveriges del ett par miljarder kronor per år i dagsläget.

Ett system i förändring

En förpackning passerar många steg under sin livstid: design, produktion, försäljning, användning, sortering och till sist, i bästa fall, materialåtervinning av hög kvalitet.

Sverige är mitt i en förändring av förpackningsinsamlingen från hushållen: sedan 2024 ska den utföras av kommunerna i stället för producenterna, och senast 2027 ska insamlingen vara fastighetsnära. Det pågående systemskiftet har potential att öka återvinningen, men det finns barnsjukdomar som behöver åtgärdas.

För verksamheters förpackningar är flödena mer komplexa, då flera olika aktörer hanterar insamling och återvinning av materialet. Även här krävs fler åtgärder genom hela kedjan för att återvinningen ska öka.

Reformförslag för att nå återvinningsmålen

NPA presenterar här 19 reformförslag som syftar till att Sverige ska nå EU-målen för materialåtervinning av förpackningar. Det primära underlaget för reformförslagen är rapporten *Återvinningsmålen för förpackningar 2030 – hur når vi dem?*, som är framtagen av 2050 Consulting på uppdrag av NPA.

Ramen för förslagen är att de kan genomföras av aktörer i Sverige, framförallt i form av ändrad lagstiftning, budgetsatsningar och åtgärder från det allmänna. NPA vill framhäva vikten av konkurrensneutralitet mellan EU-länder, och vår utgångspunkt är att även andra EU-länder tar sitt ansvar för att nå målen i EU-lagstiftningen.

Vår utgångspunkt är den ansvarsfördelning som finns fastslagen i lagstiftningen. Varje förpackningsproducent ska vara ansluten till en producentansvarsorganisation (PRO). En PRO ska finansiera det kommunala insamlingsystemet och mottagningsplatser för verksamheters förpackningsavfall samt ansvara för att materialåtervinna eller på annat sätt behandla det förpackningsavfall som samlas in. Kommuner ska samla in förpackningsavfall, informera om insamlingen och göra tillsyn. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för att hantera producentansvaret i Sverige. Hushåll och verksamheter är skyldiga att källsortera sitt förpackningsavfall.

Fem reformområden

Alla aktörer behöver ta sitt ansvar – och få rätt förutsättningar för att kunna göra det. De reformförslag vi presenterar ser vi som prioriterade för att förbättra möjligheten till en ökad måluppfyllelse och ett välfungerande producentansvar, genom att utveckla alla delar av kedjan. Våra förslag täcker fem områden:

- Eliminera friåkningen
- Underlätta för hushåll och företag att källsortera
- Tydliggör ansvarsfördelning och ramar i avfallssystemet
- Öka samhällets investeringar i cirkulär infrastruktur
- Öka forskningsanslagen för cirkulär förpackningsdesign

1 Eliminera friåkningen

Friåkare är producenter som sätter förpackningar på marknaden utan att vara ansluten till och rapportera dessa volymer till en producentansvarsorganisation. De smiter undan sitt ansvar och undgår att betala för insamling och återvinning.

Friåkningen är omfattande. Enligt Naturvårdsverkets siffror står icke-registrerade producenter för omkring 40 procent av plastförpackningarna som sätts på den svenska marknaden, motsvarande uteblivna avgifter på cirka 600 miljoner kronor per år. Den låga sanktionsnivån, 30 000 kronor, är långt ifrån avskräckande och ligger långt under nivåerna i länder som Tyskland och Frankrike. Frankrike har dessutom en trappa där avgiften fördubblas om överträdelsen upprepas.

Under 2024 och första halvan av 2025 har Naturvårdsverket inte fattat ett enda beslut om sanktionsavgift eller vite, vilket signalerar att det i princip är riskfritt för oseriösa aktörer att bryta mot lagen. Bristande tillsyn, särskilt mot utländska företag som säljer via marknadsplatser på nätet som Temu och Shein, gör att problemet växer och undergräver Sveriges möjlighet att finansiera och styra mot de uppsatta miljömålen. I regeringens budgetproposition för 2026 får Naturvårdsverket ytterligare 25 miljoner kronor för tillsyn av samtliga producentansvar. Regeringen bör se till att tillräckliga anslag permanentas och att producentansvar för förpackningar fortsatt är prioriterat.

När endast sex av tio producenter tar ekonomiskt ansvar urholkas grundprincipen om att förorenaren betalar. Friåkning gör att kostnaderna snedfördelas och att de som gör rätt inte bara bär sina egna kostnader utan även konkurrenternas. Staten bör ta det ekonomiska ansvaret för friåkarna i systemet. Staten gör en beräkning av mängden friåkare i den officiella statistiken till EU; därmed finns också en grund för att avgöra vilket ansvar staten bör ta. I takt med att åtgärder mot friåkning får effekt minskar denna kostnad för staten.

NPA föreslår

1. Att Naturvårdsverket permanent får tillräckliga anslag för tillsyn av friåkare.
2. Att sanktionsavgiften kopplas till producentens omsättning och höjs till en nivå som har avskräckande effekt.
3. Att staten tar kostnadsansvaret för det avfall som genereras av friåkare.

2 Underlätta för hushåll och företag att källsortera

Hushåll

Förpackningar som inte sorteras och samlas in kan inte återvinnas. När det gäller plastförpackningar behöver källsorteringen öka kraftigt för att återvinningsmålen ska nås. Hushållens insats är avgörande. Det räcker inte med nya avfallskärl, det behövs också kunskap om vad som ska källsorteras på vilket sätt och varför källsortering är viktigt. Att källsortera är en lagstadgad skyldighet, men kunskapen om detta bland invånarna är låg samtidigt som uppföljningen av att källsortering sker är i det närmaste obefintlig.

Kommunernas kommunikationsinsatser gentemot hushåll är splittrade, lokala och inte tillräckligt långsiktiga. Det behövs riktad, konsekvent, samstämmig och nationell kommunikation. För att detta ska bli effektivt behöver kommunikationen samordnas nationellt, och en del av de medel som producentansvarsorganisationer betalar för kommunernas kommunikation bör riktas om till nationella insatser. Det skulle ge större effekt, vara mer resurseffektivt och ge samma förutsättningar att nå ut för alla kommuner, oavsett storlek.

Införandet av fastighetsnära insamling är en kostsam reform för producenterna och i slutändan för konsumenterna. Reformen har dock potential att höja insamlingsgraden från hushållen. EU ställer krav på att medlemsstaterna ska fastställa insamlingsmål för förpackningar senast 2029. Målen bör vara obligatoriska för varje kommun, och om de inte nås bör det krävas en åtgärdsplan för hur kommunen kostnadseffektivt ska nå målen. En nationell uppföljning av den fastighetsnära insamlingen bör dessutom sträcka sig längre än Naturvårdsverkets nuvarande uppföljningsuppdrag till 2028.

Utbyggnaden av fastighetsnära insamling sker med stora lokala variationer, vilket försvårar utvärdering och jämförelse. Utbyggnaden riskerar att bli onödigt dyr, utan att ge en miljönytta som motiverar kostnaderna, om det inte finns en uppföljning av kostnadseffektivitet och att investeringar görs där de ger störst effekt.

Redan nu ser vi behov av justeringar i den fastighetsnära insamlingen. För glas har fastighetsnära insamling lett till sämre materialkvalitet jämfört med när det samlades in på återvinningsstationer. För vätskekartong, som består av blandmaterial som är svåra att materialåtervinna när de sorteras som papp, skulle en separat sortering leda till högre materialåtervinning. Eventuella förändringar behöver dock göras på ett samordnat sätt som undviker ryckighet i systemet och otydlighet för hushållen

Verksamheter

För företag och andra verksamheter med förpackningsavfall ser utmaningarna annorlunda ut än för hushållen och därför behövs riktade insatser. Fler aktörer är inblandade, eftersom verksamheter kan välja mellan att låta valfritt avfallsbolag samla in avfallet eller att lämna förpackningsavfallet på en av NPA:s mottagningsplatser. Både källsortering och insamling behöver förbättras, och det kräver insatser av många olika aktörer. Källsorteringen behöver framför allt öka inom byggsektorn och vården. Tillsyn av verksameters källsortering sker ofta hos återvinningsföretagen. För att tillsynen ska leda till förändrade beteenden behöver den i högre grad bedrivas ute i de verksamheter där avfall uppstår. Det är också centralt att sanktionsavgifterna är tillräckligt höga för att verka avskräckande.

NPA föreslår:

Hushåll

4. Att Naturvårdsverket får i uppdrag att genomföra en bred nationell informationskampanj riktad till hushållen, för att öka hushållens kunskap om och incitament för att källsortera och förändra beteenden.
5. Att det i lagstiftning införs ett mål för hur mycket förpackningar varje kommun ska samla in. I fall målet ej nås ska kommunen åläggas att ta fram en åtgärdsplan.
6. Att Naturvårdsverket får i uppdrag att implementera en uppföljningsmodell som identifierar hinder och sprider kostnadseffektiva lösningar för hushållens sortering och kommunernas insamling.
7. Att kvaliteten på det insamlade materialet står i fokus i kommande förändringar av fraktionerna i den fastighetsnära insamlingen.

Verksamheter

8. Att ansvariga myndigheter, både kommunala och statliga, ökar tillsynen av verksamheters källsortering och hantering av förpackningsavfall.
9. Att avgifter för verksamheter som inte följer kraven på källsortering av avfall, inklusive förpackningsavfall sätts på en avskräckande nivå.
10. Att offentlig upphandling ställer högre kvalitetskrav på sortering och hämtning av förpackningsavfall i upphandlingar, i synnerhet för byggnationer.

3 Tydliggör ansvarsfördelning och ramar i avfallssystemet

Enligt EU:s avfallsdirektiv ska producenternas ekonomiska bidrag endast täcka de åtgärder som krävs för att nå unionens mål för avfallshantering. Producenterna ska därför inte behöva stå för kostnader som ligger utanför dessa mål.

I dag tar producentansvarsorganisationerna ofta emot avfall som innehåller en betydande andel material som inte är förpackningar. Det innebär inte bara en ekonomisk belastning, utan gör också förpackningsavfallet svårare att återvinna på ett sätt som ger hög kvalitet. Ett sätt att komma till rätta med det är att upprätta kvalitetskrav på det förpackningsavfall som överlämnas till producentansvarsorganisationer.

För material som kommer från eftersorteringsanläggningar anger gällande förordning att det "till övervägande del" ska bestå av förpackningsavfall. NPA:s hållning är att detta bör ersättas med ett kvalitetskrav på 90 procent förpackningar. Höga kvalitetskrav bör även gälla för det material som kommer från kommunernas omlastningsstationer och till producentansvarsorganisationens mottagningsplatser för verksamheter. Här behöver utformningen av kvalitetskraven utredas noggrannare, så att de inte får oönskade effekter för individers och verksamheters incitament att källsortera.

Det gäller att sätta gemensamma ramar för var det är samhällsekonomiskt mest förnuftigt att rikta insatser. Kommande revideringar av ersättningsmodellen till kommunerna för den fastighetsnära insamlingen bör styra mot en effektiv insamling, i betydelsen att kommunerna ges incitament att prioritera de åtgärder som ger mest insamling för pengarna och att producenternas kostnader inte sträcker sig utöver de krav som slås fast i avfallsdirektivet.

I samma anda bör kravet på insamling vid populära platser ses över.

Förpackningsinsamling vid parker och torg införs 1 januari 2026. Ett flertal piloter har

genom åren visat en risk för låg materialkvalitet och att det behövs omfattande utbildningsinsatser för att inte annat avfall ska slängas bland förpackningarna på dessa insamlingsplatser. Det behövs därför en skarpare avgränsning av hur omfattande denna insamling ska vara, så att den inte ger låg miljönytta till hög kostnad.

NPA föreslår:

11. Att det i lagstiftning införs tydliga kvalitetskrav på det material som överlämnas till producentansvarsorganisationer, oavsett om det sker från omlastningsstationer eller eftersorteringsanläggningar eller kommer in till mottagningsplats för verksamheter. Producentansvarsorganisationer ska ha rätt att neka att ta emot material om det innehåller mindre än en fastställd nivå förpackningsavfall.
12. Att regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att fastställa en ersättningsmodell för den del av avfallet som producentansvarsorganisationer tar emot som inte är förpackningar.
13. Att ersättningsmodellen till kommunerna för fastighetsnära insamling ses över så att den styr mot en kostnadseffektiv insamling.
14. Att kravet på kommunernas insamling vid populära platser avgränsas utifrån en kalkyl av samhällsekonomisk nytta och kompletteras med krav på utbildande kommunikation från kommunerna.

4 Öka samhällets investeringar i cirkulär infrastruktur

I EU införs snart en kvotplikt för att stimulera efterfrågan på återvunnet plastmaterial. Samtidigt lyfter återvinningsindustrin fram att den europeiskt återvunna plasten är utsatt för prispress på den globala marknaden, där det är svårt att konkurrera med råvara från tredje land som kan omfattas av subventioner och lägre miljökrav.

Det krävs investeringar för att skapa tillgång till återvunnen råvara, men dagens stödsystem i Sverige och EU är inte utformade för storskaliga återvinningsanläggningar. Ett teknikneutralt stöd som möjliggör uppskalning av produktion av återvunnet material skulle bidra till ökad kapacitet i värdekedjan. En investering i cirkulära system handlar inte bara om att minska miljöpåverkan, det handlar också om att Sverige och Europa skaffar sig kontroll över sin egen råvara och säkerställer tillgången på den.

Det är oftast både enklare och billigare att använda ny plast än återvunnen plast i förpackningar. En fossil skatt på primär plast skulle skapa mer balanserade ekonomiska villkor mellan ny och återvunnen råvara. Det finns rättsliga och praktiska utmaningar med en sådan skatt, inte minst eftersom skatten bör läggas på en så hög internationell nivå som möjligt för att vara effektiv. Att frågan är svårlöst visas inte minst av att FN-förhandlingarna om ett globalt plastavtal har kört fast. Frågan behöver få en aktuell genomlysning.

NPA föreslår

15. Att regeringen inför ett teknikneutralt investeringsstöd för att skala upp produktion av återvunnet material.
16. Att regeringen utreder förutsättningarna för styrmedel för att justera prisbalansen mellan primär och sekundär plastråvara på högsta internationella nivå.

5 Öka forskningsanslagen för cirkulär förpackningsdesign

Redan på designstadiet avgörs mängden förpackningar, deras råmaterial och sammansättning, hur produkter distribueras och hur förpackningar används. Teknisk utveckling av material gynnas av innovationsdrivande åtgärder som forskningsstöd, riktade investeringar och incitament i offentlig upphandling. Eftersom nyttan av forskningen gynnar hela kollektivet och inte bara den aktör som finansierat den, är risken att företag investerar mindre än vad som behövs på samhällsnivå. Därför kan detta vara ett lämpligt område för dedikerade forskningsanslag. Baserat på liknande tidigare satsningar är 250 miljoner kronor en lämplig anslagsnivå för att uppnå goda resultat på respektive område.

NPA föreslår

17. Att riktade statliga forskningsmedel avsätts för att utveckla material som är mer återvinningsbara samt teknik och system för effektiv sortering, logistik, separation och materialåtervinning.
18. Att statliga forskningsmedel även riktas till innovation inom områden som handlar om beteenden och system som underlättar återanvändning och minskar användningen av engångsförpackningar.
19. Att riktade statliga medel används för kompetenshöjande åtgärder i plastindustrins värdekedja, så att nya materialkrav kan tillämpas från design till produktion.