



Malmö stad

Miljöförvaltningen

Tjänsteskrivelse

Datum: 2025-08-06

Vår referens:

Karin Hjalmarsson Jurist

Epost:

karin.hjalmarsson@malmo.se

Diarienummer:

MN-2025-7696

Kravet om att skilja förpackningar från sitt innehåll

Sammanfattning

Den som har en förpackning som innehåller avfall är skyldig att se till att förpackningen skiljs från innehållet. Frågan är hur detta ska hanteras i livsmedelskontrollen i de fall förvaltningen behöver omhänderta stora volymer av livsmedel. Att i sådana fall skilja förpackningarna från sitt innehåll skulle innebära ett omfattande merarbete som i praktiken skulle försvåra livsmedelskontrollen. Utifrån ordalydelsen i avfallsförordningen är det inte heller möjligt för kontrollmyndigheten att ansöka om dispens från kravet att skilja förpackningar från sitt innehåll. Miljönämnden bör mot denna bakgrund uppdra åt miljöförvaltningen att ta fram en hemställan till regeringen om att se över lagstiftningen.

Förslag till beslut

Miljönämnden föreslås besluta

1. Miljönämnden uppdrar åt miljöförvaltningen att ta fram en hemställan till regeringen om att se över kravet i 3 kap. 4 a § avfallsförordningen om att skilja förpackningar från sitt innehåll i förhållande till livsmedelskontrollen.
2. Miljönämnden godkänner förvaltningens förslag till hur kravet om att skilja förpackningar från sitt innehåll ska hanteras i livsmedelstillsynen.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2025-08-06

Beslutsplanering

Miljönämnden 2025-08-28

Ärendet

Vad innebär kravet om att skilja förpackningar från sitt avfallsinnehåll?

Enligt 3 kap. 4 a § avfallsförordningen är den som har en förpackning som innehåller avfall skyldig att se till att förpackningen skiljs från innehållet. Denna skyldighet aktualiseras exempelvis om verksamheten väljer att kassera produkter till följd av att miljöförvaltningen fattat beslut om att verksamheten inte längre får sälja en viss produkt eller vara. Tillsynsmyndigheten får i det enskilda fallet enligt 3 kap. 15 a § avfallsförordningen ge den som producerar avfall i en yrkesmässig verksamhet dispens från kravet i 4 a §. Dispens får ges om det inte är genomförbart eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 3 kap. 16 § avfallsförordningen att skilja förpackningar från innehållet.

Hur påverkar kravet livsmedelskontrollen?

När miljöförvaltningen omhändertar livsmedel i samband med tillsyn beror detta i många fall på att det finns en stor risk för att livsmedlen annars försvinner från den aktuella livsmedelsanläggningen och fortsätter att finnas på marknaden. Om dessa produkter ska kasseras eller destrueras anses förpackningarna innehålla avfall.

Frågan är hur detta ska hanteras i livsmedelskontrollen då det ofta rör sig om stora volymer och ett mycket stort antal förpackningar. Miljöförvaltningen har inget utrymme för att kunna genomföra separering av stora mängder livsmedel och förpackningsmaterial. Dessutom gäller det ofta livsmedel som av praktiska skäl är svåra att separera från förpackningen, exempelvis honung. Att då manuellt separera livsmedlet från förpackningen kan bli ett mycket tid- och resurskrävande arbete. I de fall ett omhändertagande gjorts och produkterna finns kvar på den aktuella anläggningen kan övervakning av att livsmedel och förpackningsmaterial separeras kräva mycket tid och resurser.

Ett exempel är ett pågående ärende med 2200 förpackningar med Nutella hos en grossist. Miljöförvaltningens bedömning är att om detta företag skulle separera enligt gällande krav så finns det en överhängande risk att en stor del av förpackningarna med sitt innehåll försvinner och att endast en mindre mängd separerad produkt redovisas till miljöförvaltningen. Att be dem redovisa vågkvitton på destruerad produkt i efterhand innebär en risk för att ”manipulerade” kvitton visas upp genom att slänga annat livsmedel som kanske redan har passerade datum och ändå inte skulle säljas.

Utifrån ordalydelsen i avfallsförordningen är det inte heller möjligt för kontrollmyndigheten att ansöka om dispens från kravet att skilja förpackningar från sitt innehåll, eftersom det är ”den som producerar avfall i en yrkesmässig verksamhet” som kan ansöka om en sådan dispens. Miljönämnden bör mot denna bakgrund uppdra åt miljöförvaltningen att ta fram en hemställan till regeringen om att se över lagstiftningen i denna del.

Miljöförvaltningens tolkning av hur kravet på att separera förpackningar från sitt avfallsinnehåll förhåller sig till livsmedelslagstiftningen

Om tillsynsmyndigheten har fattat beslut om destruktion av produkterna i enlighet med artikel 138.2 g i förordning 2017/625 respektive 24 § livsmedelslagen gör miljöförvaltningen tolkningen att kraven som ställs på tillsynsmyndigheten enligt dessa bestämmelser går före kraven som följer av avfallsförordningen. Detta eftersom svensk lag och EU-förordningar, enligt författningshierarkin, gäller före svenska förordningar. Att skilja förpackningarna från sitt innehåll kan i vissa fall där tillsynsmyndigheten beslutat om destruktion av en större mängd produkter skulle innebära ett omfattande merarbete som i praktiken skulle försvåra livsmedelskontrollen och därmed inte vara förenligt med lagstiftningens syfte. Såsom anges ovan saknas dessutom bestämmelser i avfallsförordningen som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att söka dispens från kravet i denna situation.

Mot den bakgrunden bedömer miljöförvaltningen att kravet om att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet inte bör omfatta förvaltningen i egenskap av tillsynsmyndighet när den fattar beslut om destruktion stora volymer av varor. Detta omfattar både förpackningar som finns i verksamhetsutövarns lokaler och förpackningar som har omhändertagits av miljöförvaltningen.

Lagstiftning

3 kap. 4 a § avfallsförordningen

Den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet.

Första stycket gäller inte den som har en förpackning som innehåller farligt avfall eller läkemedelsavfall, om förpackningen underlättar den praktiska hanteringen av avfallet.

3 kap. 15 a § avfallsförordningen

Tillsynsmyndigheten får i det enskilda fallet ge den som producerar avfall i en yrkesmässig verksamhet dispens från kravet i 4 a §.

Dispens får ges om det inte är genomförbart eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 16 § att skilja förpackningar från innehållet.

16 § avfallsförordningen

Att samla in avfall separat eller fastighetsnära, att skilja förpackningarna från sitt innehåll, att sortera ut avfall eller att hantera avfall på något annat sätt som föreskrivs i detta kapitel ska inte anses genomförbart eller inte anses ge fördelar som överväger nackdelarna, om

1. det inte är tekniskt genomförbart med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling,
2. det skulle bli ett jämförbart återvinningsresultat med en annan hantering,
3. det inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan, eller
4. det skulle medföra oskäligen ekonomiska kostnader.

Artikel 138 förordning 2017/625

1. Om bristande efterlevnad konstateras ska de behöriga myndigheterna vidta
 - a) alla åtgärder som är nödvändiga för att fastställa orsaken till och omfattningen av den bristande efterlevnaden samt fastställa aktörens ansvar, och
 - b) lämpliga åtgärder för att säkerställa att den berörda aktören åtgärdar den bristande efterlevnaden och förebygger ytterligare upprepningar.
- När de behöriga myndigheterna beslutar vilka åtgärder som ska vidtas ska de ta hänsyn till den bristande efterlevnadens art och till den utsträckning i vilken aktören tidigare har efterlevt bestämmelserna.

2. När de behöriga myndigheterna agerar i enlighet med punkt 1 i denna artikel ska de vidta alla åtgärder som de anser är lämpliga för att se till att de bestämmelser som avses i artikel 1.2 efterlevs, inklusive, men inte begränsat till,

- g) att beordra att varor dras tillbaka, återkallas, bortskaffas och destrueras, i tillämpliga fall tillåta att varorna används för andra ändamål än de som de ursprungligen var avsedda för.

24 § livsmedelslagen

Utöver vad som följer av de EU-bestämmelser som lagen kompletterar får en kontrollmyndighet ta hand om en vara som

1. har släppts ut på marknaden, eller som uppenbart är avsedd att släppas ut på marknaden, i strid med 10 § eller de EU- bestämmelser som lagen kompletterar, eller

2. avses med ett föreläggande eller ett förbud enligt 22 §, om föreläggandet eller förbudet inte följs.

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under överinseende av kontrollmyndigheten göra varan duglig till livsmedel eller använda den för något annat ändamål. Annars ska kontrollmyndigheten låta förstöra varan på ägarens bekostnad.

Kontrollmyndigheten ska, på ägarens bekostnad, låta förstöra också sådana varor som omfattas av ett förbud enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 § 6, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Arvid Nordland
Avdelningschef
Livsmedelskontroll