



Konsekvensutredning

Konsekvensutredning gällande föreskrifter om
bestämmande av förpackningsavgifter med hänsyn till
materialåtervinningsbarhet

Innehåll

1. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå.....	4
2. Begreppet producentansvarsorganisation.....	6
3. Avgränsningar	6
4. Nuläge	7
4.1. Insamlings- och retursystemens prislistor	8
4.1.1. Förpackningar	8
4.1.2. Förpackningar som ingår i ett pantsystem	11
4.1.3. Återanvändbara förpackningar.....	12
4.2. Miljöproblemet förknippat med förpackningar.....	12
5. Befintlig och kommande lagstiftning med koppling till differentierad ersättning.....	13
6. Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om differentierade förpackningsavgifter	17
6.1. Differentierad ersättning med hänsyn till förpackningens materialåtervinningsbarhet.....	18
6.1.1. Förpackningar av papper och kartong.....	19
6.1.2. Förpackningar av plast.....	20
7. Beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd	21
7.1. Nollalternativ	21
7.2. Alternativa kriterier	22
7.2.1. Materialåtervinningsbarhet	22
7.2.2. Återanvändbara förpackningar.....	24
7.2.3. Farliga eller oönskade ämnen.....	24
7.2.4. Innehåll av återvunnen eller biobaserad råvara.....	25
7.3. Retursystemet	28
8. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.....	29
9. Konsekvenser	29
9.1. Uppgifter om vilka som berörs.....	30

9.1.1. Producentansvarsorganisationer.....	30
9.1.2. Producenter av förpackningar	30
9.1.3. Konsumenter	32
9.1.4. Naturvårdsverket.....	32
9.2. Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför	32
9.2.1. Administrativa och övriga kostnader	32
9.2.2. Konkurrenssituationen	34
9.2.3. Behov av särskild hänsyn till små aktörer.....	36
9.2.4. Övriga konsekvenser.....	37
10. En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	38
11. Anmälan av tekniska regler.....	38
12. Anmälan av krav gällande tjänsteverksamhet.....	39
13. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.	40
Bilaga 1: Referensgrupp.....	41

Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 (nedan avfallsdirektivet) har det införts bindande minimikrav för system för utökat producentansvar. En del av minimikraven avser en differentierad ersättning som producentansvarsorganisationerna ska ta ut av de producenter som anslutit sig till organisationen. Minimikraven behöver vara genomförda i svensk rätt den 5 januari 2023 (artikel 8 a 7 i avfallsdirektivet).

Enligt principen om likabehandling ska produkters producenter behandlas lika oavsett ursprung eller storlek, utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på producenter, inbegripet små och medelstora företag, av små mängder produkter (artikel 8a 1 d). De ekonomiska bidrag som en producent ska betala till en producentansvarsorganisation ska differentieras ”när så är möjligt” med avseende på, till exempel, förpackningarnas hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet (artikel 8a.4 b).

Differentierad ersättning är ett ekonomiskt styrmedel som kan användas för att stimulera mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster i syfte att utveckla en cirkulär ekonomi.¹

Av artikel 8.5 andra stycket i avfallsdirektivet framgår att Europeiska kommissionen (kommissionen) i samråd med medlemsstaterna ska offentliggöra riktlinjer om anpassningen av de ekonomiska bidrag som avses i artikel 8a.4 b avfallsdirektivet. Sådana riktlinjer har ännu inte antagits. Det finns idag endast ett utkast på vägledning från kommissionen om hur avfallsdirektivets minimikrav för utökat producentansvar bör tillämpas.²

I miljöbalken (1998:808) har det införts ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas (se 15 kap. 15 § 4). Regeringen får därmed bemyndiga Naturvårdsverket att meddela föreskrifter som kan genomföra bestämmelserna om differentierad ersättning i avfallsdirektivet.

¹ Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC; draft version 18 September 2020

² Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC; draft version 18 September 2020.

I Miljödepartementets remitterade promemoria *En förbättrad förpackningsinsamling - nya roller för kommuner och producenter*, M 2021/02118, november 2021, lämnades förslag till en ny förordning om producentansvar för förpackningar. Den 30 juni 2022 utfärdades den nya förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, vilken träder i kraft den 1 januari 2023 (nedan benämnd som den nya förpackningsförordningen).

I den nya förpackningsförordningen finns bl.a. en bestämmelse (se 5 kap 6 §) som anger att vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från en producent (den s.k. förpackningsavgiften), ska producentansvarsorganisationen ta hänsyn till den mängd förpackningar som producenten tillhandahåller på den svenska marknaden. Naturvårdsverket får enligt ett bemyndigande i 5 kap. 30 § meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation, när den bestämmer förpackningsavgiften, ska ta hänsyn till förpackningens återanvändbarhet (p 1), förpackningens materialåtervinningsbarhet (p 2), förpackningens innehåll av återvunnet material (p 3) eller omständigheter utöver de som anges i 1-3 och som innebär att en förpacknings miljöpåverkan under dess livscykel beaktas (p 4).

Regeringsformen (RF) anger att föreskrifter som avser enskildas ekonomiska förhållanden inbördes ska meddelas genom lag (se 8 kap 2 § p.1 RF) samt att riksdagen inte kan bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter (se 8 kap. 3 § RF). De föreskrifter om differentierad ersättning som Naturvårdsverket har bemyndigande att ta fram får således inte vara civilrättsliga, d.v.s. avse enskildas ekonomiska förhållanden inbördes. Regeringen har särskilt uttalat sig om detta i proposition 2020/21:198 Producentansvar och straffansvar för nedskräpning (sid 40-41) och där anfört bl.a. att föreskrifterna istället bör vara näringsrättsliga genom att de reglerar producentansvarsorganisationens skyldigheter när det gäller hur ersättningen ska bestämmas. Föreskrifterna ska därmed inte kunna åberopas av en enskild gentemot en annan enskild och de ska inte kunna påverka t.ex. giltigheten av ett avtal mellan en producent och en producentansvarsorganisation. I stället bör det vara en tillsynsmyndighet som övervakar att bestämmelserna följs och som ingriper mot en producentansvarsorganisation som inte följer bestämmelserna.

För att uppfylla den del av avfallsdirektivets minimikrav som avser differentierad ersättning (artikel 8 a 4 b) och för att styra producenter mot att släppa ut produkter på marknaden som bidrar till en cirkulär ekonomi så har Naturvårdsverket tagit fram förslag till sådana föreskrifter. För att uppfylla kraven på genomförande av avfallsdirektivet ska föreskrifterna vara beslutade senast den 5 januari 2023.

Det bör i sammanhanget nämnas att regeringen genom beslut den 22 juli 2021 gav Naturvårdsverket i uppdrag att förbereda sådana

myndighetsföreskrifter (se regeringsbeslut från Miljödepartementet M2021/01423). Naturvårdsverket lämnade genom skrivelsen den 24 mars 2022, se ärende NV-08086-21, en redovisning av regeringsuppdraget och lämnade då en kort redogörelse för hur Naturvårdsverkets arbete med dessa myndighetsföreskrifter fortskred.

Begreppet producentansvarsorganisation

I den nya förpackningsförordningen återfinns begreppet producentansvarsorganisation på det sätt som det är definierat enligt miljöbalken (se 15 kap 9 §). I Naturvårdsverket förslag till föreskrifter och tillhörande konsekvensanalys så används av denna anledning producentansvarsorganisation istället för insamlingsystem. För att beskriva nuläget används dock den befintliga termen insamlingsystem samt retursystem.

Avgränsningar

Det finns grundläggande krav om kostnadstäckning och kostnadseffektivitet som följer av minimikraven i avfallsdirektivet artikel 8a 4a och artikel 8a 4c. Dessa krav innebär att avgifterna som en producentansvarsorganisation tar ut av en producent ska täcka kostnader för insamling, efterföljande transport och behandling av avfall. Avgifterna får dock inte överstiga de kostnader som krävs för att tillhandahålla avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt. Naturvårdsverkets föreskrifter om differentierad ersättning anger inte kriterier för hur avgifter ska bestämmas för att säkerställa kostnadstäckning och kostnadseffektivitet.

Naturvårdsverket har i avsnitt 1 ovan, redogjort för att de aktuella föreskrifterna, med hänsyn till 8 kap. 2 § p.1 RF inte får vara civilrättsliga och t.ex. påverka giltigheten av ett avtal mellan en producent och en producentansvarsorganisation. Naturvårdsverket har även i ovan avsnitt redogjort för bemyndigandet i den nya förpackningsförordningen samt för den bestämmelse i 15 kap 15 § miljöbalken som bemyndigandet grundar sig på. Naturvårdsverket bedömer, att för att inte riskera att inkräkta på det civilrättsliga förhållandet mellan en producent och en producentansvarsorganisation samt för att hålla sig inom det angivna bemyndigandet, bör förslaget till föreskrifter endast ange kriterier för hur ersättningen ska bestämmas.

Differentierad ersättning är ett ekonomiskt styrmedel, bland flera, som kan användas för att stimulera mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster i syfte att utveckla en cirkulär ekonomi. Det är viktigt att beakta i vilken utsträckning en förändring kan ske till följd av differentiering utifrån ett givet kriterium eller om andra verktyg skulle kunna åstadkomma en större förändring på ett mer genomgripande eller kompletterande sätt. Naturvårdsverket har inom ramen för detta föreskriftsarbete inte analyserat vilka dessa ”andra verktyg” eller styrmedel skulle kunna vara.

Nuläge

Förpackningar regleras av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (nedan förpackningsdirektivet) samt av avfallsdirektivet. Dessa två direktiv är, när det gäller förpackningar, i huvudsak genomförda i svensk lagstiftning genom miljöbalken (1998:808), avfallsförordningen (2020:614) samt i förordningar om producentansvar för förpackningar³

I artikel 7 punkt 2 i förpackningsdirektivet finns reglerat att medlemsländerna ska införa producentansvar för alla förpackningar senast 31 december 2024. I Sverige har förpackningar reglerats genom producentansvar sedan år 1994.

Producentansvaret inkluderar insamling av förpackningsavfall från både verksamheter och hushåll. Insamlingen sköts av det som i dagsläget kallas för insamlingssystem, även kallade producentansvarsorganisationer, se avsnitt 1. I dagsläget finns det två insamlingssystem som ansvarar för insamlingen av förpackningsavfall på uppdrag av producenterna; Förpackningsinsamling AB (FTI) och Tailor Made Responsibility (TMR). Glasförpackningar samlas in av Svensk Glasåtervinning. Det finns även ett retursystem med pant för plastflaskor och metallburkar, Returpack. Producenter bidrar till insamlingssystemen genom att betala förpackningsavgift⁴. Denna avgift sätts av insamlingssystemen själva. Hittills har det inte styrts i lagstiftning hur avgifterna ska fastställas.

Insamlings- och retursystemen har olika metoder för insamling och behandling av förpackningsavfallet. Behandlingen av förpackningsavfallet skiljer sig även mellan materialslagen. Mer information om insamlings- och retursystemens insamling och behandling går det att läsa om på deras respektive hemsidor.⁵

Miljödepartementet skickade i slutet av 2021 ut en promemoria (M2021/02118) ”En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter”. I promemorian föreslås nya bestämmelser på förpackningsområdet och en ny förordning om producentansvar för förpackningar. Som nämnts ovan träder den nya förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar i kraft den 1 januari 2023.

³ Från och med 1 januari 2023 är det primärt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar som gäller, vilken ersatt den tidigare förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. Förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar är dock i vissa delar fortsatt gällande, se övergångsbestämmelserna till förordning (2022:1274)

⁴ Naturvårdsverket har i sina föreskrifter och i denna konsekvensutredning använt sig av definitionen förpackningsavgift för att beskriva den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från en enskild producent. Detta är förenligt med vad som sägs i den föreslagna regleringen i promemoria En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter, se bl.a. förslag till ny bestämmelse 5 kap 6 §, sid 28 i promemorian.

⁵ <https://fti.se/>, <https://tmr.se/>, <https://pantamera.nu/>

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om differentierad ersättning och den tillhörande konsekvensutredningen togs fram under våren 2022 och remitterades under perioden 23 maj till och med 31 juli 2022. Den 30 juni 2022 utfärdades den nya förpackningsförordningen, vilket gör att Naturvårdsverkets utredning till största del utgått från den tidigare regleringen. I augusti 2022 gjordes mindre noteringar i konsekvensutredningen med anledning av den nya förpackningsförordningen. Noteringarna utgörs endast av information om motsvarande bestämmelser i den nya förpackningsförordningen. Ändringar som kan ha skett i övrig lagstiftning och initiativ som beskrivs i avsnitt 5, "befintliga och kommande lagstiftning" har inte beaktats efter att föreskrift och tillhörande konsekvensutredning remitterats.

Insamlings- och retursystemens prislister

Naturvårdsverket har, inom ramen för arbetet med att ta fram de aktuella föreskrifterna om differentierade avgifter, tagit del av insamlings- och retursystemens prislister och fått information om hur de i dagsläget tillämpar differentiering av de förpackningsavgifter som anslutna producenter betalar till dem.

Det saknas i dagsläget krav på insamlings- och retursystemen att införa differentierade avgifter. Dagens tre insamlings- och retursystem har dock på eget initiativ valt en differentiering i sina avgifter, se mer nedan.

Alla insamlings- och retursystem utgår i sina prislister från principen att förorenaren betalar och att varje materialström ska täcka sina egna kostnader. Skillnader i priserna kan således bero på till exempel att förpackningsavfallet samlas in på olika sätt eller om materialåtervinningen kostar olika mycket för de olika materialen.

Förpackningar

Insamlingssystemen har i dagsläget prislister som baseras på vilken typ av insamlingsmetod förpackningen har, dvs. förpackningar som förväntas samlas in hos hushåll har en prislista och förpackningar som förväntas samlas in hos verksamheter har en annan. Utöver den indelningen så finns en uppdelning på olika priser beroende på material i förpackningen, tex. plast, papper, glas, aluminium och stålplåt. De har valt att göra denna lösning då varje materialflöde ska bära sina egna kostnader för insamling och materialåtervinning.⁶

De prislister som insamlingssystemen har i dagsläget inkluderar inte återanvändningsbara förpackningar som är en del av system för återanvändning av förpackningar. Enligt uppgift från de båda

⁶ Mail från TMR den 27 sept 2021 och 6 okt 2021, <https://ftiab.se/3159.html>

insamlingssystemen så hanterar systemen inte dessa förpackningar och de tar således inte heller betalt från producenter av sådana förpackningar (som exempelvis träpallar, plastbackar som ingår i svenska retursystem m.fl.) Insamlingssystemen hanterar inte heller övriga förpackningsmaterial (tex keramik, bambu, textil osv) i dagsläget vilket innebär att det inte finns några avgifter för dessa.⁷

Insamlingssystemen har valt att införa differentierade avgifter på papper- och plastförpackningar som baseras på materialåtervinningsbarhet, se tabell 1 och 2. Kriterierna som används i differentieringen utgår från vad som är möjligt att sortera ut samt vad det finns för marknad för det återvunna materialet. Det finns två avgiftsnivåer i både FTI och TMR:s differentiering, en hög och en låg och deras kriterier revideras årligen utifrån hur marknaden för materialåtervinning ser ut.^{8,9}

⁷ Dialog med TMR den 16 februari 2022 samt inkommen skrivelse från Svensk producentansvar 18 februari 2022.

⁸ <https://ftiab.se/3260.html> och <https://ftiab.se/3169.html>

⁹ Hanna Ljungkvist Nordin & Katja Dvali (Profu) Åsa Romson, Jenny von Bahr, Hanna Unsbo, Emma Strömberg & Annelise de Jong (IVL) Filip Bladini (Handelshögskolan Göteborgs Universitet) - uppdrag av Naturvårdsverket. "Utredning av differentierade avgifter för producentansvar" dec 2021 samt mailkonversation med TMR den 27 september 2021

Tabell 1: Kriterier som FTI och TMR i dagsläget har för plastförpackningar¹⁰

FTI - Låga avgift	TMR - Låg avgift
<p>Monomaterial av (samt av specificerad förpackningstyp):</p> <ul style="list-style-type: none"> • PE (t.ex. LDPE, HDPE, LLDPE eller MDPE) - styva och flexibla förpackningar • PP - styva förpackningar, ej flexibel PP (PP-film) • PET - ofärgade flaskor och burkar <p>Alla material ska vara fria från fyllmedel (t.ex. krita, talk, träfiber m.m.).</p>	<p>Hårda, monomaterial* som kan sorteras med NIR-teknik**:</p> <ul style="list-style-type: none"> • HDPE (inkl. LDPE, LLDPE, MDPE) • PP • Transparent PET • Ingen krympfilm av annat material är huvudförpackningen <p>* inkluderar Co-extruderade material med samma polymer i alla lager. <i>Tunna barriärskikt kan vara godkända.</i></p>
Inte är infärgad svart	<p>Flexibla, monomaterial (film):</p> <ul style="list-style-type: none"> • LDPE-film (inkl. LDPE, LLDPE, MDPE)
<p>Inte är ett flerskiktmaterial. Undantag för co-extruderade flerskiktmaterial med flera skikt av samma plasttyp (PE-PE eller PP-PP (styv PP, ej flexibel PP)), samt co-extruderade flerskiktmaterial av PE eller PP (styv PP, ej flexibel PP) med någon av följande barriärmaterial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • EVOH, max 2 viktprocent • SiOx • AlOx <p>Observera att de olika skikten i dessa flerskiktmaterial ej får vara sammanfogade med lim/adhesiv.</p>	<p>** NIR (Near Infra Red) -teknik har ofta svårt att identifiera material färgade med det svarta pigmentet "carbon black".</p>
Inte har ett tryck som täcker mer än 60% av förpackningens ytteryta. Med tryck avses både färgad och ofärgad ytbeläggning. Med ytteryta avses den del av förpackningens utsida som är synlig utan att flikar och liknande viks upp.	
Inte har en heltäckande krympetikett.	
FTI - Hög avgift	TMR - Hög avgift

¹⁰ Hanna Ljungkvist Nordin & Katja Dvali (Profu) Åsa Romson, Jenny von Bahr, Hanna Unsbo, Emma Strömberg & Annelise de Jong (IVL) Filip Bladini (Handelshögskolan Göteborgs Universitet) - uppdrag av Naturvårdsverket. "Utredning av differentierade avgifter för producentansvar" dec 2021

Omfattar alla plastförpackningar som inte uppfyller kriterierna för den lägre nivån.	Omfattar alla plastförpackningar som inte uppfyller kriterierna för den lägre nivån.
--------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------

Tabell 2: Kriterier som FTI och TMR har i dagsläget för pappersförpackningar¹¹

FTI – Låg avgift	TMR – Låg avgift
Omfattar alla pappersförpackningar, inklusive wellpapp, som består enbart av papper.	Enbart papper/fiberråvara
FTI – Hög avgift	TMR – Hög avgift
Omfattar alla pappersförpackningar, inklusive wellpapp, som innehåller någon form av: - Plast-, vax- eller aluminiumbarriärer. Detta omfattar: • "Fönster" fästa vid pappersförpackningen • Våtstarkt papper som ej löses upp i vatten • Kompositmaterial som består av en blandning av pappersfiber och plast	<ul style="list-style-type: none"> • Pappersmaterial som är laminerat med någon form av plast eller aluminium. • Plastfönster limmade på förpackningen.

FTI samt TMR har även återvinningsmanualer för alla materialslag de hanterar; plast, papper, glas och metall. I manualerna framgår det hur tillverkaren bäst utformar förpackningar för att de ska kunna materialåtervinnas i insamlingsystemens befintliga system.¹²

Förpackningar som ingår i ett pantsystem

I Returpacks system ska varje flöde, tex burkar av aluminium och stål samt färgade och ofärgade flaskor, bära sina egna kostnader. Med anledning av det så skiljer sig priserna mellan de olika flödena på burkar och flaskor.¹³

Burkar i aluminium har ingen avgift till retursystemet utöver pantavgiften. Detta beror på att det är ett högt värde på det återvunna aluminiumet vilket gör att systemet finansierar sig själv. (Producenterna har valt att efterskänka värdet på det återvunna materialet till Returpack vilket gör att Returpack inte behöver ta ut någon avgift av producenterna för dessa burkar). För

¹¹ Hanna Ljungkvist Nordin & Katja Dvali (Profu) Åsa Romson, Jenny von Bahr, Hanna Unsbo, Emma Strömberg & Annelise de Jong (IVL) Filip Bladini (Handelshögskolan Göteborgs Universitet) - uppdrag av Naturvårdsverket. "Utredning av differentierade avgifter för producentansvar" dec 2021

¹² Förpackningsmanualer - Förpackningsinsamlingen, FTI (ftiab.se) samt mailkonversation med TMR 26 april 2022.

¹³ se Returpacks prislista [bilaga-3---pant-och-avgifter.pdf \(pantamera.nu\)](#)

stålburkar har Returpack en sorteringsavgift då dessa hanteras i ett separat flöde och har inte samma värde på det återvunna materialet som aluminium.

Flaskor i ofärgad PET genererar även det ett återvunnet material av högt värde eftersom det kan användas till nya flaskor. Dessa flaskor har därför endast en administrationsavgift. Färgade PET-flaskor har däremot inte lika högt värde på det återvunna materialet så där har Returpack infört en sorteringsavgift. Färgad PET har i dagsläget inte tillräckligt bra kvalitet för att användas till nya flaskor så materialet går till andra produkter. Returpack driver dock ett projekt där man utreder om gröna PET-flaskor kan hanteras i ett separat flöde och användas till nya flaskor igen.¹⁴

Återanvändbara förpackningar

Återanvändbara förpackningar som ingår i ett system för återanvändning av förpackningar hanteras i dagsläget inte av insamlingssystemen, FTI och TMR. Vilka avgifter som tas ut från producenter av dessa förpackningar har Naturvårdsverket inte kartlagt i detalj då det berör många olika system. Det är högst troligt att avgifter tas ut inom respektive system för återanvändning av förpackningar, för att få systemen att fungera. Det kan skilja sig mellan systemen för återanvändning av förpackningar hur de väljer att ta ut sina avgifter men vad Naturvårdsverket känner till finns ingen differentiering inom systemen.

Miljöproblemet förknippat med förpackningar

Syftet med differentierad ersättning är att styra mot miljömässigt bättre förpackningar och en cirkulär ekonomi. I detta avsnitt redogörs kortfattat för några av de miljöproblem som förpackningar ger upphov till och som en differentierad ersättning skulle kunna bidra till att motverka.

Förpackningarnas viktigast funktion är att skydda varan som förpackas. I många fall är det ett större miljöproblem om varan förstörs på grund av en dålig förpackning, till exempel om en TV går sönder i frakten eller om maten inte håller lika länge. Det är trots detta viktigt att beakta att varan inte överförpackas, dvs att inte mer förpackningsmaterial används än nödvändigt, då även förpackningen har en miljöpåverkan som bör tas hänsyn till. Respektive förpackningsmaterial har olika egenskaper och miljöpåverkan som den som utformar förpackningen bör ta hänsyn till.^{15,16}

¹⁴ Möte med Returpack 9 februari 2022

¹⁵ Etappmål för förebyggande av avfall
<https://www.naturvardsverket.se/globalassets/amnen/plast/dokument/redovisning-ru-etappmal-forebyggande-avfall.pdf>

¹⁶ Sammanställning och analys av styrmedel för att minska miljöpåverkan från plastförpackningar
<https://www.naturvardsverket.se/globalassets/amnen/plast/dokument/redovisning-ru-etappmal-forebyggande-avfall.pdf>

Mängden förpackningsavfall per invånare i Europa¹⁷ samt i Sverige¹⁸ ökar successivt. Förpackningar av framför allt papper och plast sorteras ofta fel av konsument och hamnar i restavfallet istället för förpackningsavfallet. När det sker så materialåtervinns inte de förpackningarna utan går istället till energiåtervinning och bidrar därmed till utsläpp av koldioxid.¹⁹

Generellt gäller för alla materialslag att insamlings- och retursystemen vill hantera så rena materialströmmar²⁰ som möjligt då det underlättar materialåtervinningen. Det är framför allt främmande material och materialkombinationer som försvårar materialåtervinningen och kräver en extra sortering i processen. I vissa fall går det inte separera materialen vilket gör att det främmande materialet försämrar kvaliteten på den återvunna råvaran alternativt inte går att materialåtervinna.²¹

Befintlig och kommande lagstiftning med koppling till differentierad ersättning

Differentierade avgifter är ett styrmedel som syftar till att bidra till genomförandet av relevanta direktiv och en cirkulär ekonomi. Nedan beskrivs bestämmelser och mål som Naturvårdsverket bedömt kan vara relevanta att styra mot med hjälp av differentierad ersättning alternativt som behöver beaktas vid val av kriterier för differentierad ersättning. Syftet med föreskrifterna som Naturvårdsverket tar fram är att de ska komplettera redan befintlig lagstiftning och föreskrifternas utformning påverkas således av de bestämmelser som redan finns eller som ser ut att komma. En närmare koppling till nedan beskriven lagstiftning kommer i avsnitt 6 och 7.

I förpackningsdirektivet, se bl.a. artikel 4 och artikel 9 samt bilaga 2 och i 37 § i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (motsvarande 3 kap i den nya förpackningsförordningen) finns krav på utformning av förpackningar samt förebyggande av förpackningsavfall. Bland annat så ska förpackningar utformas och användas så att volym och vikt minimeras och att förpackningen kan återvinnas när den blir till avfall.

I 40 a § i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (se 3 kap 6 § i den nya förpackningsförordningen) finns ett krav att plastflaskor gjorda av PET, från och med 1 januari 2025 ska innehålla minst

¹⁷ I Kommissionens meddelande - En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa. [A new Circular Economy Action Plan \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/2022/08/22_en-new-circular-economy-action-plan)

¹⁸ <https://www.scb.se/mi0307>

¹⁹ PM – En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter <https://www.regeringen.se/4ab9ad/contentassets/eb744946438f450dabfc46875e0920d6/promemoria-en-forbatttrad-forpackningsinsamling--nya-roller-for-kommuner-och-producenter.pdf>

²⁰ Med rena materialströmmar avses så likartat material som möjligt, dvs att en typ av material inte blandas med andra materialtyper

²¹ Hanna Ljungkvist Nordin & Katja Dvali (Profu) Åsa Romson, Jenny von Bahr, Hanna Unsbo, Emma Strömberg & Annelise de Jong (IVL) Filip Bladini (Handelshögskolan Göteborgs Universitet) - uppdrag av Naturvårdsverket. "Utredning av differentierade avgifter för producentansvar" dec 2021

25 % återvunnen plast. Från och med 2030 gäller att alla dryckesflaskor som är en engångsplastprodukt endast tillhandahållas på den svenska marknaden av en producent om minst 30 procent av plastinnehållet i flaskan består av återvunnen plast.

I artikel 11 i förpackningsdirektivet finns reglerat koncentrationen av hur mycket tungmetaller en förpackning får innehålla. Dessa bestämmelser är implementerade i Sverige i 12 § i förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Innehåll av farliga ämnen i förpackningar regleras även genom bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och förordning (EU) nr 2019/1021 om långlivade organiska föreningar (den så kallade POPs förordningen). I ovan förordningar finns begränsningar för vissa ämnen i varor. I Reach finns också ett informationskrav på leverantörer av varor som innehåller särskilt farliga ämnen som finns på den så kallade kandidatförteckningen (se artikel 33 i Reach).²²

Enligt artikel 12.1 i förpackningsdirektivet ska en databas om förpackningar och förpackningsavfall upprättas. Artikel 12.2 i förpackningsdirektivet anger vilken information som databasen ska innehålla. Detta innefattar bland annat information om toxiska eller farliga egenskaper hos förpackningsmaterial och komponenter som används vid tillverkningen av dessa. I Sverige finns bestämmelserna implementerade i Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2020:8 som anger att en producent ska lämna uppgift till Naturvårdsverket om de förpackningar som producenten tillhandahållit eller släppt ut på den svenska marknaden för vilka information om innehåll av vissa farliga ämnen har lämnats till den så kallade SCIP databasen, upprättad av Europeiska kemikaliemyndigheten, Echa. Uppgifterna ska avse information om de förpackningar som producenten har tillhandahållit eller släppt ut på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret.

För förpackningar som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel finns bestämmelser i särskild lagstiftning om material och produkter i kontakt med livsmedel. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, anger att dessa så kallade kontaktmaterial ska tillverkas i enlighet med god tillverkningssed så att de under normala eller förutsebara användningsförhållanden inte överför sina beståndsdelar till livsmedlen i sådana kvantiteter att det skulle kunna utgöra en fara för människors hälsa eller att livsmedlen får försämrade sammansättning, lukt eller smak. Konsumenten får inte heller vilseledas av märkning eller

²² Läs mer om kemikalielagstiftningen på Kemikalieinspektions hemsida, www.kemi.se

marknadsföring av kontaktmaterial.²³ För vissa material finns särskilda krav, tex plastmaterial regleras genom en egen förordning som tydliggör vilka ämnen som är godkända att använda i kontaktmaterial.

Förpackningsdirektivet samt förpackningsförordningen uppmuntrar även medlemsländerna till ökad återanvändning av förpackningar (se artikel 5 i förpackningsdirektivet och 1 kap. 1 § i den nya förpackningsförordningen). Detta ligger även i linje med 2 kap 5 § i miljöbalken om skyldigheterna att bl.a. minska mängden avfall samt med avfallshierarkin i 15 kap 10 § miljöbalken. Avfallshierarkin innebär att den som är ansvarig för att avfall blir behandlat ska se till att det i första hand återvinns genom att det förbereds för återanvändning, i andra hand materialåtervinns om det är lämpligare, i tredje hand återvinns på annat sätt och i sista hand att avfallet bortscaffas.

Kommissionen har annonserat att förpackningsdirektivet kommer att revideras med fokus på att se över utformningskraven i direktivet. Kommissionen vill bland annat minska mängden förpackningar som sätts på marknaden, öka användningen av återvunnen råvara, främja materialåtervinning samt öka återanvändningen av förpackningar. Ett förslag på reviderat direktiv ska presenteras under 2022.²⁴

Artikel 6 i förpackningsdirektivet anger mål för materialåtervinning för förpackningar totalt sett men även för respektive materialslag. Enligt förpackningsdirektivet ska alla EU-länder samla in och materialåtervinna förpackningar. På EU-nivå finns det materialåtervinningsmål som ska uppfyllas till 2025. Efter 2025 höjs materialåtervinningsmålen ytterligare. Motsvarande bestämmelser finns i 17-25 §§ i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (och i den nya förpackningsförordningen är det i 2 kap). Sverige har dock för vissa materialslag satt högre nationella mål än vad som anges i förpackningsdirektivet. Det finns även separata materialåtervinningsmål för PET-flaskor och aluminiumburkar med pant i Sverige, som inte finns på EU-nivå, se 19 § respektive 23 § förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (motsvarande finns i 2 kap 3§ respektive 6§ i den nya förpackningsförordningen). Uppföljning av målen för materialåtervinning av plastförpackningar och förpackningar av aluminium inbegriper PET-flaskor med pant respektive pantburkar av aluminium.²⁵

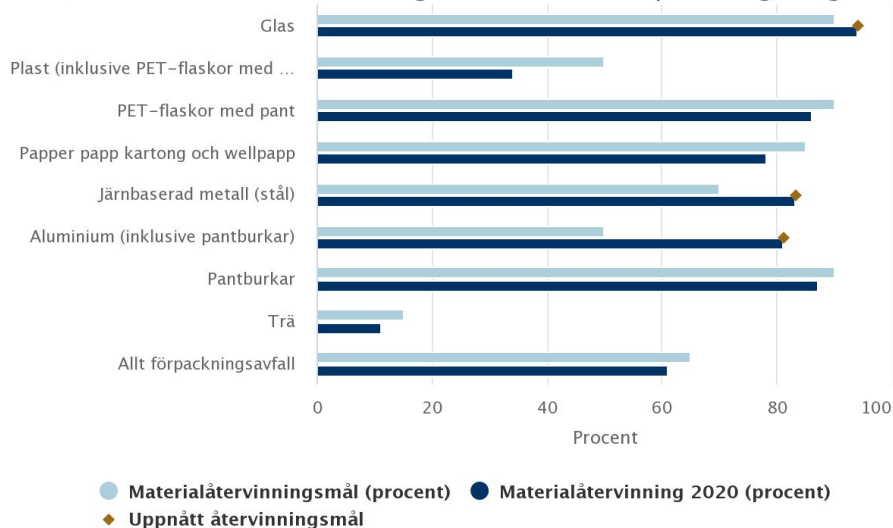
²³ Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004

²⁴ https://ec.europa.eu/environment/topics/waste-and-recycling/packaging-waste_en samt Kommissionens meddelande - En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa. [A new Circular Economy Action Plan \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip20201107)

²⁵ Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar - Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2020 [forpackningsrapport_2020_211027.pdf \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se/forpackningsrapport_2020_211027.pdf)

Bifogad tabell är en översiktlig bild över befintliga mål och vilka mål som uppnås i dagsläget.

Svenska materialåtervinningsmål för olika förpackningsslag



I 25 c § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (se även 2 kap 12 § i den nya förpackningsförordningen) finns ett mål att förpackningar som innehåller mer än 50 % plast ska innehålla minst 30 % återvunnen plast till 2030.

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om differentierade förpackningsavgifter

Inledning och sammanfattning

I artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet anges att de ekonomiska bidrag som betalas av en producent när så är möjligt ska anpassas till enskilda produkter eller grupper av liknande produkter, särskilt med hänsyn till deras hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet samt till förekomsten av farliga ämnen. Naturvårdsverket har utrett möjlig differentiering utifrån dessa angivna kriterier. Naturvårdsverket har utifrån den utredningen bedömt att det kriterium som är möjligt att för närvarande föreskriva om när det gäller förpackningar är materialåtervinningsbarhet. Det är materialslagen papper och plast som har bedömts ska omfattas av en sådan differentiering. I de fall en förpackning är avsedd att efter användning delas upp och sorteras i olika material ska ersättningen bestämmas utifrån respektive förpackningsdels material. Vidare ska differentieringen ske genom att en producent ska betala en högre ersättning i de fall när dess förpackningar har vissa angivna egenskaper eller beståndsdelar, vilka bedömts vara sämre utifrån ett materialåtervinningsperspektiv. Det är producentansvarsorganisationerna som kommer att bestämma en producents slutliga förpackningsavgift. Föreskrifterna kommer dock att styra ersättningen till att i vissa angivna fall vara högre.

Föreskrifterna ska inte tillämpas på producentansvarsorganisationer som driver ett retursystem, se avsnitt 7.3 när det gäller Naturvårdsverkets bedömning i denna del.

Underlag för Naturvårdsverkets bedömningar är de synpunkter som inkommit från referensgruppen, den bakgrundsstudie som Naturvårdsverket låtit IVL ihop med Profu utföra under 2021²⁶ men också kommissionens utkast till vägledning och Eunomias arbete²⁷.

Naturvårdsverket har i arbetet med att lista egenskaper eller beståndsdelar som bedömts vara sämre utifrån ett materialåtervinningsperspektiv haft en dialog med dagens insamlingssystem och berörda materialbolag samt analyserat deras respektive prislister och nuvarande differentiering. se avsnitt 4.1.1. I diskussion med aktörerna så har Naturvårdsverket uppfattat att det i huvudsak råder en samsyn mellan FTI och TMR rörande vilka plast- och pappersförpackningar som är problematiska för materialåtervinningen. Då Naturvårdsverket delar aktörernas uppfattning i dessa delar är det också dessa egenskaper hos plast- och pappersförpackningar som

²⁶ Hanna Ljungkvist Nordin & Katja Dvali (Profu) Åsa Romson, Jenny von Bahr, Hanna Unsbo, Emma Strömberg & Annelise de Jong (IVL) Filip Bladini (Handelshögskolan Göteborgs Universitet) - uppdrag av Naturvårdsverket. "Utredning av differentierade avgifter för producentansvar" dec 2021

²⁷ Eunomia. Dr Dominic Hogg, Dr Chris Sherrington, Joe Papineschi, Mark Hilton, Alex Massie, Peter Jones, 27th April 2020 "Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes Recommendations for Guidance".

Naturvårdsverket i förslaget till föreskrifter har angett ska medföra en högre avgift. Även om återvinningstekniken utvecklas så bedömer Naturvårdsverket att de aktuella problematiska egenskaperna hos plast- och pappersförpackningarna kommer att utgöra svårigheter på lite längre sikt, vilket gör att de bör få en högre differentierad avgift.

Nedan ges en närmare beskrivning av föreskrifternas innehåll och skälen till valda bestämmelser.

Differentierad ersättning med hänsyn till förpackningens materialåtervinningsbarhet

I Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om differentierade förpackningsavgifter ska en förpacknings materialåtervinningsbarhet påverka beräkningen av ersättningens storlek.

Materialåtervinningsbarhet tas upp som ett möjligt kriterium för differentiering i avfallsdirektivet artikel 8a 4b och det är utpekad som ett möjligt kriterium för differentierad ersättning i den nya förpackningsförordningen. Det finns även angivna mål för materialåtervinning i 17–25 §§ i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (se 2 kap 1-9 §§ i den nya förpackningsförordningen). Materialåtervinningsmålen för glas- och metallförpackningar nås redan idag och Naturvårdsverket bedömer därför att det är mindre motiverat att införa differentierade kriterier för dessa två materialslag än för papper- och plastförpackningar.

I dagsläget har både FTI och TMR differentierade avgifter för materialåtervinningsbarhet för papper och plast. Det är således en redan beprövad modell och Naturvårdsverket har tagit del av och analyserat de kriterier som systemen använder sig av idag inom detta område. Naturvårdsverkets kriterier för materialåtervinningsbarhet behöver vara anpassade efter att förpackningar kan samlas in och återvinnas utifrån olika, i sig godtagbara, metoder. Det krävs också att kriterierna är tydliga och lätta att följa upp för att undvika olika tolkningar och bedömningar mellan de olika producentansvarsorganisationerna.

Att införa differentierad ersättning utifrån materialåtervinningsbarhet förväntas bidra till renare materialströmmar²⁸ som är enklare att hantera i materialåtervinningen.

Naturvårdsverket bedömer vidare att i de fall en förpackning är avsedd att delas upp och sorteras i olika material ska varje del bestämmas utifrån sitt respektive materialslag. Exempelvis kan en förpackning med ett lock i plast och en underdel av papper bedömas var för sig.

²⁸ Med rena materialströmmar avses så likartat material som möjligt, dvs att en typ av material inte blandas med andra materialtyper

Förpackningar av papper och kartong

I förslaget till föreskrifter anges att en producentansvarsorganisation ska ta ut en högre ersättning från en producent av pappers- och kartongförpackningar i de fall då förpackningen är en kompositförpackning. Detta gäller dock inte om mindre än fem procent av förpackningens totala massa består av annat material än papper.

Pappersförpackningar med inblandning av andra material är problematiska i materialåtervinningen. Detta beror framför allt på att det blir ett extra steg i materialåtervinningen att separera de olika materialen. Det finns olika varianter av pappersförpackningar där man blandar in andra material. En variant är att sätta ihop två material, till exempel ett fönster i plast på en pappersförpackning, en annan variant är laminering. Vid laminering är det vanligt att använda plast och/eller aluminium som skikt i en pappersförpackning med syfte att göra förpackningen vattentålig så att den kan innehålla vätska. Ofta kallas sådana förpackningar vätskekartong och de är vanligt förekommande för att förpacka livsmedel i. Det finns även pappersfibrer som mekaniskt blandas med andra material, till exempel plast eller kemikalier, så kallade mixade material. Ett exempel på detta är våtstarkt papper.

Laminat och förpackningar med två eller flera material går att materialåtervinna då man till viss del kan lösa upp pappersfibrerna och sila bort de andra materialen. Dock går inte övriga material, förutom pappersfibrerna, i dagsläget att materialåtervinna i Sverige utan de skickas till energiåtervinning. Mixade material däremot bör man enligt branschen undvika så gott det går eftersom det blir ett material som inte går att separera och som därmed inte går att materialåtervinna.²⁹

Naturvårdsverkets förslag till föreskrift liknar till stor del den differentiering som FTI och TMR har idag vilken bygger på att pappersförpackningar av rena material, enbart papper, får en lägre avgift eftersom de är enklare att materialåtervinna. Detta medan pappersförpackningar med inblandning av annat material istället får en högre avgift. Enligt aktörerna så kan det för vissa förpackningar krävas en viss andel andra material för att nå en fullgod funktion, varför en viss procents inblandning av andra material än papper behöver få finnas.³⁰ Även Naturvårdsverket gör bedömningen att en förpackning som till högst fem procent består av ett annat material än papper inte ska behöva få en högre ersättning. Ett sådant undantag finns därför angivet i föreskrifterna i denna del.

²⁹ Dialog med FTI, Returkartong och TMR den 21 och 22 mars 2022

³⁰ Dialog med FTI, Returkartong och TMR den 21 och 22 mars 2022

Förpackningar av plast

I förslaget till föreskrifter anges att en producentansvarsorganisation ska ta ut en högre ersättning från en producent av plastförpackningar i de fall då förpackningen har något eller några av vissa uppräknade egenskaper eller beståndsdelar (se rubrikerna nedan).

Förpackningen endast kan materialåtervinnas genom kompostering (p 1)

I Sverige finns ingen separat insamling av komposterbara plastförpackningar och inga anläggningar för att ta om hand dessa förpackningar. Komposterbara plastförpackningar går inte att materialåtervinna tillsammans med andra plastförpackningar utan dessa sorteras ut och går till energiåtervinning. Det är därför inte önskvärt att få in dessa förpackningar i flödet med övriga plastförpackningar.³¹

Förpackningen består av sådan infärgad svart plast som försvårar optisk materialidentifiering (p 2)

Vanligt förekommande är att insamlingssystemen i sorteringsprocessen använder en optisk sortering med infrarött ljus, kallad NIR (nära infrarött ljus). Ljuset läser av vilket material som förpackningen består av och sorterar därefter förpackningen med hjälp av tryckluft. Denna teknik har svårigheter att känna av infärgad svart plast vilket innebär att dessa plaster inte sorteras rätt. Detta samt att det är en sämre marknad för det återvunna materialet från svart plast (eftersom det försämrar färgen på den återvunna råvaran och gör den mörkare grå) gör att infärgad svart plast inte lämpar sig för materialåtervinning.³²

Förpackningen är en kompositförpackning och mer än fem procent av förpackningens totala massa består av annat material än plast (p 3)

NIR-tekniken som beskrivits i punkten 2 ovan läser av på ytan av förpackningen vilket innebär att ljuset bedömer det yttersta lagret på förpackningen alternativt etiketten om den ligger mot ljuset. Om förpackningen består av olika material kommer det att blandas med andra förpackningar av renare material och därmed försämra kvaliteten.

Plastförpackningar med andra material är även problematiska för konsumenter då det förvirrar hur förpackningen ska sorteras om den tex. innehåller både plast och papper och inte går att separera.³³

³¹ Dialog med FTI, Svensk plaståtervinning och TMR den 21 mars 2022

³² Dialog med FTI, Svensk plaståtervinning och TMR den 21 mars 2022

³³ Dialog med FTI, Svensk plaståtervinning och TMR den 21 mars 2022

Förpackningen har två eller flera skikt av olika plastpolymerer och mer än fem procent av förpackningens totala massa består av en eller flera olika plastpolymerer (p 4)

När det gäller plastförpackningar med två eller flera skikt av olika plastpolymerer så är det samma problem i sorteringsprocessen som för punkten 3, se ovan.

NIR-tekniken som beskrivits i punkten 2 ovan läser av på ytan av förpackningen vilket innebär att ljuset bedömer det yttersta lagret på förpackningen alternativt etiketten om den ligger mot ljuset. Om förpackningen består av flera plasttyper kommer det att blandas med andra förpackningar av renare material³⁴ och därmed försämra kvaliteten.³⁵

Förpackningen innehåller mer än fem procent fyllnadsmaterial, beräknat utifrån förpackningens totala massa (p 5)

Fyllnadsmaterial används precis som namnet anger som utfyllnad. Det kan användas t.ex. för att göra en billigare förpackning eller för att plasten ska få en viss funktion. Fyllnadsmaterial påverkar inte plasten i sig men den kan påverka plastens egenskaper, tex. förändra densiteten. Fyllnadsmaterial försämrar den återvunna råvaran då man vill ha så rena plasttyper som möjligt.³⁶

Beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Nollalternativ

Som framgår av ovan, se bl.a. avsnitt 1, har Sverige en skyldighet att införliva artikel 8a 4b i avfallsdirektivet i svensk rätt. I 5 kap. 30 § i den nya förpackningsförordningen finns ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om vad en producentansvarsorganisation ska ta hänsyn till när förpackningsavgiften ska bestämmas. Naturvårdsverket har också fått, samt redovisat, ett specifikt regeringsuppdrag som handlar om att förbereda myndighetsföreskrifter på området. Att Naturvårdsverket meddelar föreskrifter på området får ses som ett införlivande av artikel 8 a 4 b.

Nollalternativet skulle i detta fall vara att Naturvårdsverket avstod från att ta fram föreskrifter på området och att det inte skulle finnas några närmare

³⁴ Med renare menas att det är samma typ av material

³⁵ Dialog med FTI, Svensk plaståtervinning och TMR den 21 mars 2022

³⁶ Dialog med FTI, Svensk plaståtervinning och TMR den 21 mars 2022

bestämmelser om hur ersättningen ska bestämmas när det gäller materialåtervinningsbarhet.

Ett EU-direktiv är bindande för alla länder som det riktar sig mot och länder som inte uppfyller skyldigheterna kan kommissionen inleda överträdelseärenden emot. Av artikel 8 a 4b följer att de ekonomiska bidrag som en producent ska betala till en producentansvarsorganisation ska differentieras "när så är möjligt". Eftersom Naturvårdsverket genom sin utredning ansett att det är möjligt att meddela föreskrifter enligt förslaget bedömer Naturvårdsverket att det inte kan ses som ett godtagbart alternativ att i en sådan situation inte besluta om föreskrifter på området.

Naturvårdsverket bedömer att för det fall att det inte tas fram några föreskrifter på området så kommer dock de praktiska skillnaderna av detta gentemot hur det ser ut i nuläget inte bli så stora. Detta eftersom de föreslagna föreskrifterna till viss del innehåller sådant som de nuvarande insamlingssystemen redan idag frivilligt tar hänsyn till i sina prislistor.

Alternativa kriterier

Naturvårdsverket har utrett ett antal kriterier som skulle kunna utgöra en grund för differentierad ersättning. I avsnitt 0 redogörs för det kriterium (materialåtervinningsbarhet) som Naturvårdsverket föreslår ska utgöra grund för differentierad ersättning. Nedan redogörs för alternativa kriterier och Naturvårdsverkets bedömning av dessa.

I avfallsdirektivet artikel 8a 4b nämns följande kriterier: hållbarhet, reparerbarhet³⁷, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet, samt förekomsten av farliga ämnen. Naturvårdsverket har förutom dessa även undersökt kriteriet återvunnet innehåll.

Materialåtervinningsbarhet

Kriterier för differentierad ersättning baserat på materialåtervinningsbarhet föreslås av Naturvårdsverket i avsnitt 0. Utöver de angivna egenskaper och beståndsdelar hos förpackningar som i föreskrifterna föreslås medföra en högre avgift, har Naturvårdsverket analyserat även andra aspekter kopplat till materialåtervinningsbarhet av förpackningar, vilka beskrivs nedan.

Ett alternativ Naturvårdsverket övervägt är att ange en procentsats för hur mycket av förpackningen som ska gå att materialåtervinna. Ett liknande sådant förslag på bestämmelse togs fram och var ute på remiss under 2021, se promemorian *Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035 December 2020* och i denna 38 a § i förslag till förordning om ändring i förpackningsförordningen. Enligt den föreslagna bestämmelsen skulle

³⁷ Hållbarhet samt reparerbarhet har bedömt som egenskaper inom återanvändbara förpackningar

förpackningen anses kunna materialåtervinnas om minst 75 % av det material som använts i förpackningen kunde materialåtervinnas till säljbart material eller säljbara produkter. Den föreslagna bestämmelsen notifierades till kommissionen och kommissionen menade i sitt svar till Sverige bl.a. att förslaget gick längre än vad de väsentliga kraven i förpackningsdirektivets bestämmelser gör gällande. Sverige beslutade att inte införa den nya bestämmelsen i förpackningsförordningen. I och med översynen av förpackningsdirektivet kommer de väsentliga kraven att ses över och Naturvårdsverket bedömer att det finns skäl att avvakta en sådan översyn innan bestämmelser likt den föreslagna tas fram.

Andra problem med att ange en procentsats för hur mycket av förpackningen som ska gå att materialåtervinna är att dagens insamlingssystem har olika processer för materialåtervinning vilket innebär att en förpackning skulle kunna vara materialåtervinningsbar i ett system men inte i det andra.

Det pågår även andra initiativ som påverkar materialåtervinningsbarheten för plastförpackningar, till exempel har EU:s plaststrategi³⁸ satt upp ett mål att till 2030 ska alla plastförpackningar vara materialåtervinningsbara. Svensk Dagligvaruhandels medlemsföretag har även tagit fram en gemensam färdplan för plastförpackningar. Ett gemensamt mål är att till 2025 ska plastförpackningar vara materialåtervinningsbara.³⁹

Naturvårdsverket har med anledning av det ovan beskrivna valt att inte föreslå ytterligare aspekter, förutom de beskrivna i avsnitt 0 kopplat till materialåtervinningsbarhet för plastförpackningar.

När det kommer till pappersförpackningar så bedömer Naturvårdsverket att det i en framtida revidering av föreskriften behöver ses över om det kan vara lämpligt att skilja på vätskekartong och andra pappersförpackningar. Det pågår ett projekt i Sverige mellan Tetra Pak, EloPak, SIG Combibloc och Returkartong för att utveckla materialåtervinningen av så kallad vätskekartong. Förhoppningen är att kunna utveckla en teknik som kan avlägsna pappersfibrer från övriga material i högre utsträckning än vad som är möjligt idag och att materialåtervinna samtliga materialtyper (papper, plast och aluminium). Om/när denna teknik och sortering finns i större skala kan det finnas skäl att ta hänsyn till detta i föreskrifterna om differentierad ersättning.

³⁸ European Commission "A European Strategy for Plastics in a Circular Economy", 2018. [Plastics strategy \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euro-observatory/en/strategy)

³⁹ Färdplan för en fossilfri konkurrenskraft – Dagligvaruhandeln https://www.svenskdagligvaruhandel.se/wp-content/uploads/Dagligvaruhandeln_fardplan.pdf

Återanvändbara förpackningar

En möjlig egenskap för differentiering som Naturvårdsverket har utrett är att återanvändbara förpackningar i ett system för återanvändning av förpackningar skulle premieras med en lägre avgift jämfört med övriga förpackningar. Naturvårdsverkets bedömning är att miljönyttan med återanvändbara förpackningar sker först när förpackningarna faktiskt roterar och återanvänds flera gånger, det är först då som användandet av engångsförpackningar minskar.⁴⁰ Naturvårdsverket gör bedömningen att det är återanvändbara förpackningar som är med i ett system för återanvändning av förpackningar som bör ha en större potential att rotera än andra återanvändbara förpackningar.

Ett sådant kriterium förutsätter dock att det finns tydliga bestämmelser rörande återanvändbara förpackningar. Under Naturvårdsverkets arbete med framtagande av förslaget till föreskrift fanns det inte tydliga bestämmelser om huruvida producenter av återanvändbara förpackningar skulle vara anslutna till en producentansvarorganisation. Det fanns inte heller något förslag till sådana nya bestämmelser. Av denna anledning valde Naturvårdsverket att inte utreda detta kriterium ytterligare. I och med den nya förpackningsförordningen har det dock tillkommit förtydliganden i dessa delar. Vid en revidering av föreskrifterna kan det därför finnas anledning att se närmare på kriteriet och överväga om en differentiering med koppling till återanvändbara förpackningar kan vara aktuell.

Farliga eller oönskade ämnen

Farliga eller oönskade ämnen kan skapa problem i materialåtervinningen, till exempel påverka kvaliteten på det återvunna materialet och göra att det inte kan användas till vissa applikationer, såsom exempelvis i kontakt med livsmedel.⁴¹ Naturvårdsverket har analyserat om ett kriterium för differentiering skulle kunna vara om förpackningen innehåller farliga eller oönskade ämnen. Som nämns i avsnitt 5 ovan så finns det idag redan bestämmelser på området. Kommissionen tar i sitt utkast till vägledning upp farliga eller oönskade ämnen som att det möjligen kan ingå som kriterium för materialåtervinningsbarhet.⁴²

⁴⁰ Etappmål för förebyggande av avfall
<https://www.naturvardsverket.se/globalassets/amnen/plast/dokument/redovisning-ru-etappmal-forebyggande-avfall.pdf>

⁴¹ Dialog med FTI, Returkartong, Svensk plaståtervinning och TMR den 21 och 22 mars 2022

⁴² Eunomia, Dr Dominic Hogg, Dr Chris Sherrington, Joe Papineschi, Mark Hilton, Alex Massie, Peter Jones, 27th April 2020 "Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes Recommendations for Guidance".

EU:s branschorganisation för tryck⁴³ har tagit fram en exklusionspolicy för tryckfärger och andra relaterade produkter⁴⁴. Denna policy är något som branschen använder sig av och hänvisar till.

För pappersförpackningar är användningen av mineraloljor i tryck och färg ett problem eftersom det försämrar kvaliteten på det återvunna materialet. Mineraloljor används framför allt i trycksvärta på tidningar men kan även förekomma i pappersförpackningar. Enligt aktörerna är detta problem dock känt sedan länge och något branschen aktivt jobbar med att för att minska användandet av.

Branschen jobbar även aktivt med att det ska användas vattenbaserat lim i pappersförpackningarna för att minska användandet av lösningsmedel. Även detta bedömer aktörerna att man fått genomslag för och att det inte är ett så stort problem längre.⁴⁵

Inom branschen för plastförpackningar sker mycket utredning just nu angående vad som försämrar materialåtervinningen och inte. Eftersom det arbetet pågår anser aktörerna att en differentiering kopplad till exempelvis tryck och färg kan vara något som de kan utveckla i sina egna prislistor snarare än att det ska tas med i föreskrifterna.⁴⁶

Av ovan nämnda anledningar har Naturvårdsverket valt att i dagsläget inte gå vidare med kriterier för farliga eller oönskade ämnen. Det händer redan mycket på branschnivå och det kommer vara fritt för producentansvarsorganisationerna att själva lägga till detta som kriterium för högre avgift.

Innehåll av återvunnen eller biobaserad råvara

En differentierad ersättning baserad på användning av återvunnen råvara kan bidra till ökad efterfrågan av dessa material vilket ger en ökad resurseffektivitet och minskar användningen av jungfruliga och fossila råvaror.

Att ha differentierad ersättning utifrån kriteriet återvunnen råvara anges inte i avfallsdirektivet men det lyfts fram i Kommissionens utkast till vägledning samt i den nya förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar (se 5 kap 30§). . Kommissionen noterar i sitt utkast till vägledning att det är avgörande att driva på användningen av återvunnet innehåll i den cirkulära ekonomin. En differentiering utifrån återvunnen råvara skulle kunna ge producenter en lägre ersättning i de fall de har

⁴³ <https://www.eupia.org/>

⁴⁴ <https://www.eupia.org/our-commitment/eupia-exclusion-policy-for-printing-inks-and-rel>

⁴⁵ Dialog med FTI, Returkartong och TMR den 21 och 22 mars 2022

⁴⁶ Dialog med FTI, Svensk plaståtervinning och TMR den 21 mars 2022

produkter som innehåller en viss, i föreskrift angiven procentsats, återvunnen råvara. Vilken andel som anges skulle möjligen kunna variera beroende på material. I kommissionens utkast till vägledning nämns plast som möjlig råvara där det finns potential att utöka användningen av återvunnen råvara. För övriga materialslag används redan en större andel återvunnen råvara.⁴⁷

I dagsläget ser det ut så här för respektive materialslag i Sverige:

- Återvunnet material från ofärgade PET-flaskor plast respektive aluminiumburkar från Retursystemet används vanligen till nya flaskor och burkar. Övriga återvunna materialslag används till produktion av andra produkter.⁴⁸
- 60 % av alla insamlade glasförpackningar smälts ner och materialet används till nya glasförpackningar⁴⁹
- Metallförpackningar kan smältas ner och bli till nya metallförpackningar⁵⁰
- 77 % av pappersförpackningar återvinns och används till att tillverka nya pappersförpackningar⁵¹
- Plastförpackningar återvinns men det återvunna materialet används främst till att tillverka andra plastprodukter⁵²

På EU-nivå finns initiativ för att öka andelen återvunnen plast i nya produkter, till exempel EU:s plaststrategi⁵³, som är en del av handlingsplanen för en cirkulär ekonomi. Som en effekt av plaststrategin initierade EU-kommissionen även Circular Plastics Alliance, som i syfte att främja marknaden för återvunnen plast har satt upp ett mål, att till år 2025, ska 10 miljoner ton återvunnen plast användas inom EU.⁵⁴ Även inom Sverige pågår initiativ, till exempel Svensk Dagligvaruhandels medlemsföretags färdplan för plastförpackningar där ett gemensamt mål är att till 2030 ska plastförpackningar vara producerade i förnybar eller återvunnen råvara.⁵⁵

⁴⁷ Eunomia. Dr Dominic Hogg, Dr Chris Sherrington, Joe Papineschi, Mark Hilton, Alex Massie, Peter Jones, 27th April 2020 "Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes Recommendations for Guidance".

⁴⁸ Studiebesök på Returpack i Norrköping 24 mars 2022

⁴⁹ <https://glasatervinning.se/sa-funkar-glasatervinning/varfor/>

⁵⁰ <https://metallkretsen.se/for-hushall/hur-systemet-fungerar/>,

⁵¹ <https://returkartong.se/atervinning/>

⁵² Studiebesök på Svensk Plaståtervinning i Motala 7 mars 2022

⁵³ European Commission "A European Strategy for Plastics in a Circular Economy", 2018. [Plastics strategy \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euro-press-photos/content/download/1234567/1234567/file/plastics_strategy_europa.eu)

⁵⁴ [Circular Plastics Alliance \(europa.eu\)](https://circularplasticsalliance.eu/)

⁵⁵ Färdplan för en fossilfri konkurrenskraft – Dagligvaruhandeln https://www.svenskdagligvaruhandel.se/wp-content/uploads/Dagligvaruhandeln_fardplan.pdf

I arbetet med revideringen av EU:s förpackningsdirektiv har det även framkommit att kommissionen utreder ett mål för återvunnen råvara i plastförpackningar⁵⁶. Som nämnts i avsnitt 5 finns redan krav respektive mål för användning av återvunnen råvara i flaskor samt plastförpackningar.

För plastförpackningar kan även vissa biobaserade plaster vara ett alternativ för att minska användandet av fossila råvaror. Naturvårdsverket har uppfattat i dialog med aktörerna att återvunna eller biobaserade plaster inte är något problem i materialåtervinningen om de har samma egenskaper som jungfrulig råvara. Än så länge är mängderna dock mycket små i förhållande till övrig plast så om andelen återvunnen eller biobaserad råvara ökar i förpackningarna kan det behöva utvärderas ifall det påverkar materialåtervinningen.⁵⁷

Insamlingssystemen är positiva till en differentiering som syftar till att öka användningen av återvunnet innehåll i plastförpackningar. Dock noterar såväl insamlingssystemen som Naturvårdsverket att det finns svårigheter att verifiera detta.⁵⁸

I september 2021 presenterade Eunomia ett arbete som de fått på uppdrag av kommissionen med syfte att ta fram principer för en generell metod för beräkning, verifiering och rapportering av återvunnet plastinnehåll i produkter. Uppdraget omfattade också att identifiera hur de specifika delarna av den allmänna metoden kan anpassas och vilka sektorspecifika hinder som kan finnas för att utveckla obligatoriska krav på återvunnet plastinnehåll inom olika sektorer, däribland förpackningar. Eunomia noterar att metoder för att mäta andel återvunnet innehåll i praktiken bestäms av vilka övergripande lagstiftningskrav som finns. Det är flera faktorer som spelar roll, bland annat huruvida det återvunna råmaterialet ”tillåts” komma från industrispill (så kallat pre consumer waste) eller om avfallet måste härstamma från konsument (så kallat post consumer waste), samt vilken hänsyn som ska tas till tillsatser, kontaminering och vätska med mera vid beräkning av återvunnet innehåll i produkter.

För att verifiera återvunnet innehåll i PET-plast så pågår redan ett arbete att ta fram en genomförandeakt för detta för att man ska kunna följa upp befintliga krav som nämnts ovan.

Naturvårdsverket gör bedömningen att det i dagsläget inte är lämpligt att ta fram föreskrifter om differentierad ersättning utifrån kriteriet ”andel återvunnen eller biobaserad plast” i förpackningar. Detta eftersom det

⁵⁶ [Packaging waste \(europa.eu\) och bilaga till Kommissionens arbetsprogram 2021](https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_en)
https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_en

⁵⁷ Studiebesök på Svensk Plaståtervinning i Motala 7 mars 2022 samt dialog med TMR 21 mars 2022

⁵⁸ Dialog med FTI, Svensk plaståtervinning och TMR den 9 februari samt 16 februari 2022

saknas lagstiftning och/eller harmoniserade standarder för hur mätning och verifiering ska gå till.

Ny lagstiftning alternativt nya mål på området kan mycket väl komma inom de närmaste åren och i och med detta skulle det kunna ske en bedömning av om föreskrifterna behöver revideras med hänsyn till ovan.

Retursystemet

Retursystemet har idag ett antal materialkrav som anslutna producenter ska leva upp till.⁵⁹ Materialkraven medför att systemet idag hanterar rena flöden och kan få hög kvalitet på det återvunna materialet. Panten bidrar till att insamlingen är hög. Även om inte materialåtervinningsmålen för retursystemet nås i dagsläget så är det ett väl fungerande system med högkvalitativ materialåtervinning. Anledning till att målen inte nås är främst på grund av att alla förpackningar inte samlas in då det exempelvis hamnar i andra länder eller sorteras felaktigt.

Naturvårdsverket har utrett om det finns skäl att införa en differentiering som skulle bidra ytterligare till att öka materialåtervinningen men eftersom systemet själva har så pass höga materialkrav har Naturvårdsverket inte identifierat något ytterligare. Det finns också en risk att nya krav blir innovationshämmande tex. om det i föreskrifter anges att färgad/ofärgad PET (liknande som Returpack har i dagsläget⁶⁰) där ofärgad fick den lägre avgiften så kan det påverka möjliga framtida utveckling. Returpack har som beskrivits i avsnitt 4.1.2 ett projekt igång där de ser om gröna PET-flaskor kan hanteras i ett separat flöde för att höja kvaliteten på det återvunna materialet. Visar det sig att det går att genomföra skulle föreskriften behöva ändras för att ta hänsyn till detta. Returpack kan själva välja att differentiera deras avgifter efter dessa kriterier och det blir mer flexibelt då de kan justera sina avgifter oftare än vad föreskriften ändras.

Naturvårdsverket har även utrett om en möjlig differentiering skulle kunna vara att de som har fått dispens enligt 7 § i förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar från kravet enligt 2 § i nämnda förordning om att dess flaskor eller burkar ska ingå i retursystem, ska betala en högre avgift. Detta för att styra producenter att inte ansöka om dispens och istället anpassa flaskorna eller burkarna för att fungera i retursystemet. Jordbruksverket har själva uppgett till Naturvårdsverket att de ger dispens när det är flaskor eller burkar som till exempel är för små och riskerar att fastna i pantmaskinerna. Dispensen är vanligtvis begränsad till ett år och syftar till att ge producenten tid att ändra sina förpackningar så att de

⁵⁹ Teknisk specifikation och märkningsmanual – För metall- och plastförpackningar i det svenska pantsystemet, version 2021-10-01 <https://assets.rp-pm-prod.pantamera.nu/4960ee/globalassets/documents/teknisk-specifikation-20211001.pdf>

⁶⁰ Bilaga 3 – Pant och avgifter <https://assets.rp-pm-prod.pantamera.nu/4960b1/globalassets/documents/bilaga-3---pant-och-avgifter.pdf>

antingen kan ingå i retursystemet eller byta till förpackningar som inte omfattas av det kravet.⁶¹ De flaskor som ändå får dispens ska istället vara ansluten till en producentansvarsorganisation för förpackningar. Enligt Returpack är det redan idag dyrare att vara ansluten till exempelvis FTI än vad det är att vara ansluten till Returpack.⁶²

Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Det bemyndigande som krävs för att Naturvårdsverket ska få ta fram aktuell föreskrift finns i 5 kap. 30 § i den nya förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, se nedan.

5 kap 30 §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation, när den bestämmer förpackningsavgiften, ska ta hänsyn till

- 1. förpackningens återanvändbarhet,*
- 2. förpackningens materialåtervinningsbarhet,*
- 3. förpackningens innehåll av återvunnet material, eller*
- 4. omständigheter utöver de som anges i 1-3 och som innebär att en förpacknings miljöpåverkan under dess livscykel beaktas.*

Den nya förordningen utfärdades den 30 juni 2022, d.v.s. efter att förslag på föreskrifter och konsekvensutredning remitterades. Naturvårdsverket har därför vid framtagande av föreslagna föreskrifter och konsekvensutredning utgått från det förslag till bemyndigande som finns i 5 kap 28 § med hänvisning till 5 kap 6 § i Miljödepartementets remitterade promemoria *En förbättrad förpackningsinsamling - nya roller för kommuner och producenter*, M 2021/02118, november 2021.

Naturvårdsverket bedömer inte att det tidigare förslaget till bemyndigande och det som sedermera beslutats i 5 kap 30 § skiljer sig nämnvärt i innehåll.

Konsekvenser

Naturvårdsverket har i avsnitt Oredogjort för förslaget till föreskrifter inklusive Naturvårdsverkets bedömning om varför kriteriet materialåtervinningsbarhet lämpar sig för differentierad ersättning. I följande avsnitt redogörs för vilka aktörer som berörs av Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter och vilka konsekvenser förslaget kan medföra. Konsekvenser av alternativa lösningar beskrivs inte i detta kapitel utan återfinns istället i avsnitt 7.

⁶¹ Mailkonversation med Jordbruksverket 5 maj 2022

⁶² Avstämning med Returpack 9 februari 2022

Uppgifter om vilka som berörs

Producentansvarsorganisationer

Naturvårdsverkets föreskrift om differentierad ersättning kommer att beröra producentansvarsorganisationer för förpackningar. Det kommer att röra sig om producentansvarsorganisationer som har erhållit Naturvårdsverkets godkännande enligt 5 kap. 20 § i den nya förpackningsförordningen. Ett godkännande är exempelvis en förutsättning för att producenter ska kunna ansluta sig till en producentansvarsorganisation. När producentansvarsorganisationerna tar fram sina prislistor med förpackningsavgifter kommer de att behöva beakta Naturvårdsverkets föreskrift.

Producenter av förpackningar

Producenter av förpackningar berörs av föreskrifterna såtillvida att den förpackningsavgift som de betalar till producentansvarsorganisationerna för insamling och omhändertagande av förpackningar kommer att differentieras med avseende på materialåtervinningsbarhet.

Enligt Naturvårdsverkets register där alla producenter ska anmäla sig så finns drygt 8600 förpackningsproducenter anmälda varav cirka 8000 registrerat att de släppt ut förpackningar (över 0 kg) på marknaden under 2021. Utöver de anmälda producenterna finns ett antal producenter som inte är anmälda till Naturvårdsverket, så kallade friåkare. Det finns ingen uppskattning om antal friåkande producenter. I Naturvårdsverkets regeringsuppdrag *Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor*

av varor, uppskattades mängden förpackningar som släpps ut på marknaden utanför producentansvaret till 90 000 ton pappersförpackningar och 160 000 ton plastförpackningar år 2017. Detta är att jämföra med den totala mängden förpackningar som släpptes ut på marknaden samma år, papper- 566 000 ton och plastförpackningar 216 000 ton plastförpackningar. Med anledning av det ovan kan man konstatera att mängden förpackningar satt på marknaden är underskattat. Det kan dock bero på flera orsaker men friåkande producenter bedöms vara en faktor.⁶³

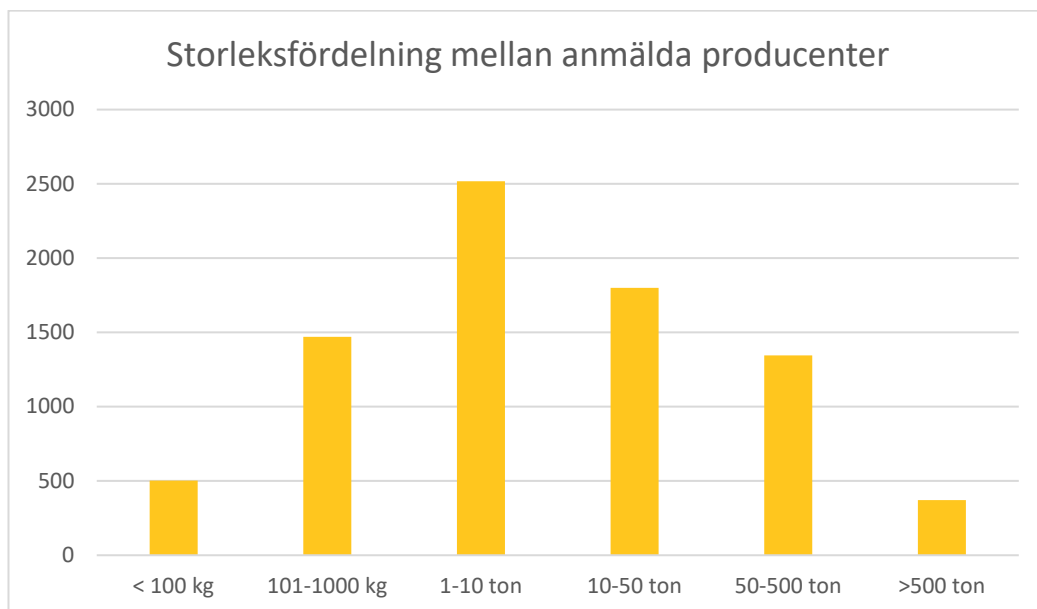
Papper- och plast är de vanligaste materialen bland förpackningar och här återfinns majoriteten av de anmälda producenterna (drygt 6 000 registrerade producenter återfinns för såväl papper och kartong som för plast).

Enligt de uppgifter som anmälda producenter rapporterat in till Naturvårdsverket för 2021 så visar fördelningen av företag att de flesta anmälda producenterna är ”mindre”, dvs de tillhandahåller mindre än

⁶³ Naturvårdsverkets regeringsuppdrag – Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor

50 000 kg (50 ton) förpackningar/år. Endast ett fåtal producenter har angett att de tillhandahållit mer än 500 ton förpackningar/år.

Fördelningen utifrån uppgifter som rapporterats till Naturvårdsverket 2022⁶⁴ visas översiktligt i diagrammet nedan.



Diagrammet visar en fördelning av storleken på anmälda producenter av förpackningar utifrån de uppgifter producenterna lämnat till Naturvårdsverket avseende mängden (kg) förpackningar som de tillhandahållit på marknaden under 2021. Cirka 500 producenter återfinns i spannet 0-100 kg. Det är 1470 producenter som angett att de tillhandahållit mellan 101 och 1000 kg på marknaden, cirka 2500 producenter i spannet 1-10 ton, 1800 producenter i spannet 10-50 ton, cirka 1300 producenter mellan 50-500 ton och drygt 350 producenter har angett att de tillhandahållit mer än 500 ton förpackningar på marknaden 2021.

Dagens insamlingssystem anser att uppgifterna om hur många producenter som idag träffas av deras differentierade prissättning omfattas av sekretess. Deras bedömning är att till största del kommer det vara samma producenter som berörs av Naturvårdsverkets föreslagna differentiering som idag berörs av insamlingssystemens differentierade avgifter. Undantaget är producenter av verksamhetsförpackningar där insamlingssystemen idag inte har någon differentierad prissättning.⁶⁵ Naturvårdsverket har inte kunnat uppskatta hur många producenter av verksamhetsförpackningar som kan tänkas beröras av den föreslagna differentieringen.

⁶⁴ Siffrorna är framtagna utifrån de uppgifter som anmälda producenter skickat in till Naturvårdsverket för förpackningar utsläppta på marknaden under 2021

⁶⁵ Mailkonversation med FTI 19 april 2022 och TMR 13 april 2022

Konsumenter

De konsumenter som kan komma att beröras är de som konsumerar varor i sådana papper- och/eller plastförpackningar som träffas av föreslagen differentiering i form av högre avgift.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är ansvarig för tillsynen av producentansvarsorganisationerna och att de beaktar föreskrifterna.

Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför*Administrativa och övriga kostnader*Producentansvarsorganisationer

För producentansvarsorganisationer innebär föreskrifterna ett ökat administrativt arbete såtillvida att de måste ta hänsyn till Naturvårdsverkets föreslagna föreskrifter när de sätter sina förpackningsavgifter. De kommer att behöva uppskatta hur stor andel av papper- och plastförpackningarna som förväntas släppas ut på marknaden ett visst år som kommer att generera en högre avgift enligt Naturvårdsverkets föreskrifter. Uppskattningen behövs för att producentansvarsorganisationerna ska ha möjlighet att budgetera och besluta om sina prislistor.

Redan idag har insamlingssystemen differentiering och gör därmed redan dessa uppskattningar och beräkningar. Dagens insamlingssystem FTI och TMR uppger att de inte bedömer att den föreslagna differentieringen skulle ge något mer arbete jämfört med hur de arbetar idag. Detta under förutsättning att det är tydligt vad som gäller och att Naturvårdsverket bidrar med vägledning.⁶⁶

Som en del av avfallsdirektivets minimikrav ska producentansvarsorganisationerna införa rutiner för internkontroll för att säkerställa att de avgifter som tas ut av en enskild producent uppfyller kraven om ersättningen som en producent betalar till en producentansvarsorganisation. För att säkerställa att producenterna anger rätt uppgifter om sina förpackningar kopplade till dess materialåtervinningsbarhet kommer troligen producentansvarsorganisationen behöva ta in underlag från producenterna. Detta sker redan idag med insamlingssystemens egen differentiering och Naturvårdsverket bedömer därmed att det inte kommer vara problematiskt att få in dessa uppgifter.

Beroende på hur många anslutna producenter en producentansvarsorganisation har så kommer tiden att granska underlag från

⁶⁶ Mailkonversation med FTI 19 april 2022 och TMR 13 april 2022

producenterna att variera. Ju fler producenter, desto mer tid. Så är det dock redan i dagsläget varför förändringen inte förväntas bli så stor, under förutsättning att det är samma antal producentansvarsorganisationer och producenter som nuläget.

Producenter

För producenter innebär differentierad ersättning att det kommer finnas en högre nivå på förpackningsavgiften för vissa papper- och plastförpackningarna. Beroende på om förpackningen har de egenskaper som berörs av den högre avgiften så får producenten betala en högre förpackningsavgift än de producenter som har förpackningar vars egenskaper inte berörs av föreskriften. Eftersom producentansvarsorganisationerna bestämmer det faktiska beloppet och hur stor skillnaden ska vara mellan normal nivå och den högre förpackningsavgiften inom en kategori är det svårt för Naturvårdsverket att bedöma hur producenterna kan påverkas ekonomiskt av föreskrifterna om differentierad ersättning.

Förslagen i föreskrifterna går i linje med den differentiering som insamlingssystemen redan har i dagsläget. Det kan innebära vissa ytterligare undersökningar än vad som redan görs idag, för producenter att ta reda på vad förpackningen faktiskt består av. Vissa av de förpackningar som enligt föreskrifterna ska bedömas som svårare att materialåtervinna är lättare än andra att verifiera, exempelvis innehåll av andra material, vilket kan vara synligt och lätt att bedöma. Naturvårdsverket gör dock bedömningen att föreskrifterna inte kommer att vara förknippade med någon betydande extra administration för producenterna.

Producenternas val av förpackning styrs till stor del av vad det är för typ av vara man ska förpacka då förpackningen exempelvis ska skydda varan under transport vilket gör att alla material inte är lämpliga. Det är också många andra kostnader kopplat till förpackningen, till exempel råvarupriser som styr vilken typ av material producenterna väljer att använda i sina förpackningar. Eftersom skillnaden mellan hög och normal förpackningsavgift styrs av producentansvarsorganisationerna så är det även osäkert hur stor påverkan just den differentierade ersättningen får på det material som producenterna väljer att använda i sina förpackningar i jämförelse med andra faktorer som styr vilket material som producenterna väljer till sina förpackningar.

Konsumenter

Beroende på hur stor prisskillnad det kommer bli mellan de förpackningar som får en högre ersättning och övriga förpackningar kan påverkan på konsumenterna se olika ut. Applicerar producentansvarsorganisationerna en stor prisskillnad mellan förpackningar vars egenskaper ger högre ersättning jämfört med övriga förpackningar så kommer troligen priserna på förpackningen att öka vilket för konsumenterna visar sig i att varan ökar i

pris. För konsumenten uppskattar Naturvårdsverket att detta inte bör vara avgörande i konsumentens val av vara utan att det snarare är varan som styr valet än förpackningen i sig. Priset på varan styrs också av många fler faktorer till exempel för mat kan det vara om det är ekologiskt eller inte, vilket gör att priserna på varor kan skilja sig åt även om den differentierade ersättningen är densamma för de båda förpackningarna.

Naturvårdsverket

Det framgår av den nya förpackningsförordningen att Naturvårdsverket fortsatt kommer att ha tillsyn över bestämmelser om producentansvar för förpackningar. Det innebär att Naturvårdsverket förväntas ha tillsyn över de skyldigheter som producentansvarsorganisationerna har enligt de nya bestämmelserna och inkluderar bl.a. tillsyn över att producentansvarsorganisationerna beaktar de aktuella föreskrifterna när de beslutar vilken förpackningsavgift som förpackningsproducenterna ska betala till dem. Någon liknande tillsyn sker inte idag utan uppgiften blir således ny för Naturvårdsverket.

Utöver att kontrollera efterlevnaden av själva föreskriften så kommer Naturvårdsverket också behöva granska att producentansvarsorganisationernas internkontroll innefattar lämpliga rutiner för att kontrollera att producenterna anger korrekta uppgifter till sin producentansvarsorganisation.

Ovan nämnda insatser kommer dock att ingå som en del av den befintliga tillsynen som Naturvårdsverket har av dagens insamlingssystem (kommande producentansvarsorganisationer) och bekostas av de tillsynsavgifter som Naturvårdsverket tar ut från dessa.

Naturvårdsverket kommer dessutom behöva ta fram stöd och vägledning till producentansvarsorganisationerna och producenterna för att tydliggöra innebörden av föreskrifterna. Detta arbete behöver ske i huvudsak under 2023 och i samband med revidering av föreskrifterna.

Konkurrenssituationen

Idag råder det fri konkurrens och fri prissättning mellan insamlingssystemen när det kommer till förpackningsavgifter. Hittills har det heller inte funnits bestämmelser om hur avgifterna ska fastställas. Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter kommer att påverka producentansvarsorganisationerna såtillvida att de behöver beakta vissa aspekter när de sätter sina förpackningsavgifter. I de föreslagna föreskrifterna finns viss flexibilitet och producentansvarsorganisationerna har möjlighet att själva avgöra hur stor skillnad i ersättningsnivå det ska vara mellan förpackningar som enligt föreskrifterna ska medföra en högre ersättning och de förpackningar som inte har sådana egenskaper eller beståndsdelar som ska medföra en högre ersättning. Producentansvarsorganisationerna kan även välja om de vill lägga till ytterligare kriterier för att differentiera förpackningsavgiften.

Eftersom det finns en möjlighet att bestämma om olika ersättningsnivåer kan det inte uteslutas att konkurrens mellan producentansvarsorganisationerna vad gäller differentierad ersättning uppstår. Eftersom föreskrifterna är nya och det inte finns någon praxis på området är det dock svårt att i dagsläget förutse hur situationen kommer påverka producentansvarsorganisationer sinsemellan eller relationen mellan en producentansvarsorganisation och en producent.

Naturvårdsverkets bedömning är att skillnaden från dagens läge kommer bli liten eftersom det råder fri konkurrens redan och föreskrifterna ger stor flexibilitet. De föreslagna föreskrifterna innebär krav på differentiering utifrån materialåtervinningsbarhet vilket även liknar dagens differentiering som insamlingssystemen själva har infört. I övrigt råder fri konkurrens och prissättningen är till största del fri både före och efter Naturvårdsverkets föreskrifter.

Differentierad ersättning är en del av producentansvarsorganisationernas prissättning. Det är Naturvårdsverkets bedömning att andra delar av avfallsdirektivets minimikrav troligen kommer att påverka förutsättningarna för konkurrens mer, såsom de grundläggande krav som finns om kostnadstäckning och kostnadseffektivitet (se avsnitt 3).

För att differentierad ersättning ska få en effekt krävs bl.a. att kriterierna som avgör differentieringen är tydliga och verifierbara. Tydliga kriterier minskar också risken att bestämmelserna om differentierad ersättning kringgås eller används på ett konkurrensbegränsande sätt. Naturvårdsverket har valt att föreskriva om ett kriterium som kopplar till befintlig differentiering vilket torde underlätta för både producentansvarsorganisationer och producenterna.

Föreskrifterna påverkar även producenterna och deras möjligheter att konkurrera sinsemellan. I Naturvårdsverkets förslag på föreskrifter ska producenter vars förpackningar får anses sämre ur ett materialåtervinningsperspektiv påverkas negativt genom att betala en högre ersättning. Detta går även i linje med ”förorenaren betalar principen”. Producenter som saluför förpackningar som inte har de egenskaper som tas upp i föreskrifterna premieras eftersom de slipper högre ersättning, något som ger dem en konkurrensfördel. Hur stor denna fördel är och exakt hur konkurrensen kommer att påverkas beror på storleken på ersättningen och hur ersättningen förhåller sig till försäljningspriset på produkten. I OECDs rapport⁶⁷ om differentierad ersättning så diskuteras skillnaden mellan hög respektive låg ersättning och det konstateras att en liten skillnad ger små incitament till förändring hos producenterna. En högre ersättning ger större incitament. Dock får den högre ersättningen inte bli så hög att kopplingen

⁶⁷ Frithjof Laubinger, Andrew Brown, Maarten Dubois, Peter Börkey. OECD Environment Working Papers No. 184 “Modulated fees for Extended Producer Responsibility schemes (EPR)”

till faktiska avfallskostnader eller principen om förorenaren betalar går förlorad.

Föreskrifterna om differentierad ersättning utgår från att det finns möjlighet för producenterna att välja att saluföra förpackningar som inte ger en högre ersättning. Naturvårdsverket känner inte till om det finns förpackningar där egenskaperna eller beståndsdelarna som påverkar förpackningens materialåtervinningsbarhet till det sämre *måste* finnas, tillsättas eller användas för att förpackningen ska fungera på det sätt som är tänkt. Om det finns sådana förpackningar så kommer producenter av denna typ av förpackning kunna drabbas negativt genom att det inte finns möjlighet att välja förpackningar utan dessa egenskaper. Naturvårdsverkets bedömning är dock att det inte torde vara mer än enstaka förpackningar som detta gäller för. Det är dessutom önskvärt att driva på teknikutvecklingen och förhoppningen är att främja högkvalitativ materialåtervinning i framtiden. Styrmedlet differentierad ersättning har därmed ett tydligt signalvärde som visar åt vilken riktning utvecklingen bör gå.

Naturvårdsverket eftersträvar en nära koppling mellan differentierad ersättning och utvecklingen av övriga bestämmelser på området. Bestämmelserna i föreskriften som rör en förpacknings materialåtervinningsbarhet styr mot samma mål som flera andra bestämmelser som gäller för förpackningar, vilket stärker incitamenten för producenter att investera i förändrad design och produktion.

Behov av särskild hänsyn till små aktörer

Naturvårdsverket gör bedömningen att ingen särskild hänsyn behöver tas till små aktörer.

Den föreslagna föreskriften riktar sig till producentansvarsorganisationer. Idag finns det två aktörer i Sverige som utgör insamlingssystem för förpackningar. Naturvårdsverket ser inte att en producentansvarsorganisation, vilket är den aktör som föreskriften primärt riktar sig till, skulle kunna vara en sådan liten aktör som det finns skäl att ta särskild hänsyn till.

Naturvårdsverkets bedömning är att det inte heller behöver tas hänsyn till små producenter. I 5 kap. 6 § i den nya förpackningsförordningen anges att vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från en producent (förpackningsavgiften) ska producentansvarsorganisationen ta hänsyn till den mängd förpackningar som producenten tillhandahåller på den svenska marknaden.

Naturvårdsverket bedömer att det utöver den hänsyn som 5 kap 6 § ovan innebär för mindre producenters förpackningsavgifter inte behövs någon ytterligare hänsyn med koppling till de föreslagna föreskrifterna.

Naturvårdsverkets föreskrifter går i linje med den differentiering som insamlingssystemen har i dagsläget vilket gör att producenter av hushållsförpackningar, oavsett storlek, redan har en differentiering. Producenter av verksamhetsförpackningar som i dagsläget inte berörs av differentieringen kommer att beröras av de föreslagna bestämmelserna om differentiering då även de ska vara anslutna till en producentansvarsorganisation. Det finns ingen uppskattning om hur många eller vilken typ av producenter som kommer att träffas av högre ersättning enligt Naturvårdsverkets förslag till föreskrift. Idag tillhandahåller såväl TMR som FTI rådgivningstjänster till sina anslutna producenter där dessa kan få stöd och hjälp med bland annat utformning och design för att få kunskap om hur de kan underlätta för förpackningsavfallet att materialåtervinnas. Det finns även branschinitiativ på EU nivå med riktlinjer⁶⁸ för hur förpackningar bäst kan utformas för ökad materialåtervinning som kan användas av producenter. Naturvårdsverket bedömer att det således finns kunskap och information att tillgå för såväl små som stora företag i deras arbete för att ta fram förpackningar som är materialåtervinningsbara och som därmed inte uppfyller kriterierna för hög ersättning i de föreslagna föreskrifterna.

Övriga konsekvenser

Effekten för ökad hållbarhet eller minskad miljöpåverkan till följd av regleringen i föreskrifterna om att en differentiering ska ske utifrån en förpacknings materialåtervinningsbarhet är osäker och kommer i stort att bero på hur stor skillnad det blir mellan normal och den högre avgiften. Den differentiering som insamlingssystemen har i dagsläget har inte utvärderats men aktörerna anser att de har bidragit till en större uppmärksamhet kring vilka förpackningar som går att materialåtervinna eller inte. Detta har gjort att producenter blivit mer uppmärksamma på hur de kan utforma förpackningar som är lättare att materialåtervinna.⁶⁹

Svensk Dagligvaruhandel har på eget initiativ tagit fram en färdplan för plastförpackningar där det gemensamma målet är att plastförpackningar ska vara materialåtervinningsbara till 2025.⁷⁰ För deras medlemmar kommer Naturvårdsverkets föreskrifter således inte utgöra ett hinder utan mer bli ett komplement till redan satta mål.

För att minska risken för innovationshämmande bestämmelser finns behov av att regelbundet se över föreskrifterna och efter behov uppdatera kriterierna för att stärka incitamenten att designa produkter i enlighet med en cirkulär ekonomi.

⁶⁸ Exempel är RecyClass Design for Recycling criteria. <https://recyclclass.eu/recyclability/design-for-recycling-guidelines/>

⁶⁹ Dialog med FTI, Returkartong, Svensk Plaståtervinning och TMR den 21 och 22 mars 2022

⁷⁰ Färdplan för en fossilfri konkurrenskraft – Dagligvaruhandeln https://www.svenskdagligvaruhandel.se/wp-content/uploads/Dagligvaruhandeln_fardplan.pdf

En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Föreslagna föreskrifter syftar till att införliva bestämmelserna i artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet, vilka utgör en del av de bindande minimikraven för system för utökat producentansvar, i svensk rätt. Avfallsdirektivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att direktivet föreskriver vilket resultat som ska uppnås men det är upp till medlemsstaten att bestämma genomförandet av direktivet.

I artikel 8 a 4 b anges uttryckligen att de ekonomiska bidrag som en producent ska betala till en producentansvarsorganisation ska differentieras när så är möjligt med avseende på bl.a. förpackningarnas materialåtervinningsbarhet. Enligt förslaget till föreskrifter ska producentansvarsorganisationer ta ut högre förpackningsavgifter för de förpackningar som bedöms vara svårare att materialåtervinna. Det är därefter upp till producentansvarsorganisationerna själva att fastställa de faktiska beloppen i sina prislister och de kommer självständigt att få sätta sina priser. Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer detta inte hindra konkurrensen.

Mot bakgrund av ovan bedömer Naturvårdsverket att förslaget till föreskrifter inte kan anses gå utöver vad som följer av gemenskapslagstiftningen eller vad som är nödvändigt för att uppnå avfallsdirektivets syfte.

Anmälan av tekniska regler

Enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler ska en myndighets föreskriftsförslag som innehåller tekniska regler som reglerar produkter anmälas till Kommerskollegium. Kommerskollegium anmäler sedan reglerna till EU-kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet). Regler som innebär ett strikt genomförande av EU-lagstiftning behöver inte anmälas enligt direktivet.

En teknisk regel kan enligt förordningen vara bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara eller en föreskrift som förbjuder saluföring av en vara (2 § 1). En teknisk specifikation kan vara intagen i ett dokument och som fastställer egenskaper som krävs av en vara (2 § 2). Med andra krav avses krav som inte är tekniska specifikationer och som ställs på en vara och påverkar varans livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden om dessa krav på ett väsentligt sätt kan påverka varans sammansättning, natur eller saluföring av den (2 § 3).

Naturvårdsverket bedömer att det inte kan uteslutas att förslaget till föreskrifter skulle kunna innebära *andra krav* och att förslaget därför bör anmälas till kommissionen i enlighet med anmälningsdirektivet.

Anmälan av krav gällande tjänsteverksamhet

Av 2 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden, som hänvisar till tjänstedirektivet⁷¹ följer att nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet under vissa förutsättningar ska anmälas till Kommerskollegium.

De aktuella föreskrifterna riktar sig till producentansvarsorganisationer, vilka bedriver verksamhet som skulle kunna anses falla inom tjänstedirektivets tillämpningsområde.

Enligt tjänstedirektivet ska vissa specifika krav på tjänsteutövare som är etablerade i Sverige anmälas. Dessa listas i artikel 15.2 i tjänstedirektivet. Ett sådant krav är ”fasta minimi- och/eller maximiavgifter som tjänsteleverantören måste tillämpa”. Det aktuella förslaget till föreskrifter innehåller bestämmelser om att när en producentansvarsorganisation beräknar den förpackningsavgift som en producent ska betala ska vissa i föreskriften angivna förpackningar som bedöms vara sämre ur ett materialåtervinningsperspektiv generera en högre ersättning. Föreskrifterna innehåller således inte något krav om fasta avgifter utan det är upp till producentansvarsorganisationerna själva att fastställa de faktiska beloppen i sina prislistor.

Naturvårdsverket kan inte heller se att föreslagna föreskrifter skulle omfattas av något annat krav som listas i artikel 15.2 i tjänstedirektivet. Naturvårdsverkets bedömning är således att de aktuella föreskrifterna inte omfattas av kraven i artikel 15.2 i tjänstedirektivet.

Vidare råder anmälningsplikt enligt artikel 16 och 39.5 i tjänstedirektivet för krav som är tillämpliga på tjänsteutövare som inte är etablerade i Sverige men tillfälligt tillhandahåller tjänster i landet. Det framgår dock av artiklarna 17 i tjänstedirektivet att denna anmälningsplikt inte är tillämplig på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls i en annan medlemsstat. I artikel 17 1 e i tjänstedirektivet räknas ”avfallshantering” upp som en sådan tjänst som är undantagen. Naturvårdsverket bedömer att föreskrifterna omfattas av undantaget i artikel 17.

⁷¹ Artikel 15.7 samt 39.5, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden

Naturvårdsverket sammantagna bedömning utifrån vad som framgår ovan är att de aktuella föreskrifterna inte behöver anmälas till Kommerskollegium enligt tjänstedirektivets bestämmelser.

En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Enligt avfallsdirektivet (artikel 8 a 7) ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att system för utökat producentansvar följer artikel 8a senast den 5 januari 2023. Föreskrifterna behöver därför beslutas i direkt anslutning till detta datum. Naturvårdsverket finner emellertid att det finns skäl att bestämmelserna ska börja gälla vid ett senare datum; den 1 januari 2024.

Skälet till detta är att producentansvarsorganisationerna behöver ha viss tid på sig för att kunna göra eventuella revideringar i sina prislistor med anledning av kraven i föreskrifterna. Likaså behöver producenterna meddelas om nya avgifter en tid innan dessa börjar gälla. Under 2023 kommer de första godkännandeprocesserna av producentansvarsorganisationer att ske i enlighet med den nya förpackningsförordningen. Beslut om godkännande ska meddelas senast den 31 oktober för att gälla för en producentansvarsorganisation nästkommande år. Mot bakgrund av det bedömer Naturvårdsverket att en rimlig tidpunkt för när bestämmelserna ska börja gälla bör vara den 1 januari 2024.

Det kommer att behövas vägledningsinsatser från framför allt Naturvårdsverket under år 2023 för att informera berörda aktörer, främst producentansvarsorganisationer, om föreskrifterna och vad de kommer att innebära.

Bilaga 1: Referensgrupp

Naturvårdsverket har tagit stöd av representanter från följande organisation, företag eller myndighet i arbetet med föreskrifterna.

Insamlingsystem/Retursystem

TMR

FTI/Svenskt producentansvar

Returpack

Företag eller branschorganisationer

Svensk Glasåtervinning

Svensk Plaståtervinning

Svenska Metallkretsen

Returkartong

Svenska retursystem

Svensk Dagligvaruhandel

Skogsindustrierna

Trioworld

DLF (Dagligvaruhandelns Leverantörsförbund)

Svensk handel

Novoplast

Fiskeby

Stena Recycling

Tetrapack

Sveriges Bryggerier

Stora Enso Packaging

Myndigheter

Kemikalieinspektionen

Jordbruksverket

Konkurrensverket

