

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Naturvårdsverket

Yttrande över förslag till föreskrifter om differentierad ersättning för förpackningar

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till föreskrifter om beräkning av förpackningsavgifter med hänsyn till materialåtervinningsbarhet (NFS 2022:XX).

I förslaget till föreskrifter beskrivs hur en producentansvarsorganisation ska ta hänsyn till kriteriet materialåtervinningsbarhet vid beräkning av den förpackningsavgift som en förpackningsproducent ska betala till en producentansvarsorganisation. Det är materialslagen papper och plast som har bedömts ska omfattas av en differentiering. Differentieringen ska 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.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen redogörs för förslag till föreskrifter om beräkning av differentierad ersättning för förpackningar med hänsyn till materialåtervinningsbarhet. Detta är en del av införlivandet av avfallsdirektivets¹ minimikrav (artikel 8a 4b).

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. De ekonomiska bidrag som en producent ska betala till en producentansvarsorganisation ska differentieras "när så

¹ 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.

är möjligt” med avseende på, till exempel, förpackningarnas hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet.

I Miljödepartementets remitterade promemoria *En förbättrad förpackningsinsamling - nya roller för kommuner och producenter, M 2021/02118, november 2021*², har det lämnats förslag till en ny förordning om producentansvar för förpackningar. I förslaget till ny förordning finns bland annat en bestämmelse som innebär att en producentansvarsorganisation vid beräkningen av den ersättning som en enskild producent ska betala till organisationen ska ta hänsyn till vikten på de förpackningar som producenten släpper ut eller tillhandahåller på den svenska marknaden. Hänsyn ska också tas till bland annat förpackningarnas återanvändbarhet, materialåtervinningsbarhet och innehåll av återvunnet material. Förslagsställaren ska enligt ett föreslaget bemyndigande få meddela föreskrifter om kriterier för hur ersättningen ska bestämmas.

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 har förslagsställaren tagit fram sådana föreskrifter. För att uppfylla kraven på genomförande av avfallsdirektivet ska föreskrifterna vara beslutade senast den 5 januari 2023.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Nollalternativet skulle, enligt förslagsställaren, vara att avstå från att ta fram föreskrifter på området och att det endast skulle vara de föreslagna kommande bestämmelserna om differentierad ersättning som skulle gälla. Detta skulle innebära att det inte skulle finnas några närmare 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 EU-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 myndigheten anser att det är möjligt att meddela föreskrifter enligt förslaget görs bedömningen att det inte kan ses som ett godtagbart alternativ att i en sådan situation inte besluta om föreskrifter på området.

I remissen framkommer att ett antal kriterier som skulle kunna utgöra en grund för differentierad ersättning har utretts. I avfallsdirektivet artikel 8a 4b nämns följande kriterier: hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet samt förekomsten av farliga ämnen. Förslagsställaren har förutom dessa även undersökt kriteriet återvunnet innehåll.

En möjlig egenskap för differentiering är att *återanvändbara förpackningar* i ett system för återanvändning av förpackningar skulle premieras med en lägre avgift jämfört med övriga

² Regelrådet yttrade sig över betänkandet den 26 januari 2022 (RR 2021-334). Konsekvensutredningen bedömdes uppfylla kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

förpackningar. Ett sådant kriterium förutsätter dock att det finns tydliga bestämmelser rörande återanvändbara förpackningar, framför allt en tydlig reglering som anger om producenter av återanvändbara förpackningar ska vara anslutna till en producentansvarsorganisation eller inte. Endast om de är anslutna kan differentiering ske eftersom föreskrifterna avser den ersättning som en producentansvarsorganisation tar från anslutna producenter. Eftersom en sådan reglering inte finns i dag har förslagsställaren valt att inte utreda detta ytterligare.

Beträffande kriteriet *farliga eller oönskade ämnen* finns det redan bestämmelser på området. 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. Därför har förslagsställaren valt att i dagsläget inte gå vidare med kriterier för farliga eller oönskade ämnen.

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

Retursystemet har i dag ett antal materialkrav som anslutna producenter ska leva upp till. Förslagsställaren har utrett om det finns skäl att införa en differentiering som skulle bidra ytterligare till att öka materialåtervinningen, men eftersom systemet har så pass höga materialkrav redan i dag har inget identifierats därutöver. Det finns också en risk att nya krav kan bli innovationshämmande.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

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 bland annat 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 prislistor, och de kommer självständigt att få sätta sina priser.

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

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Enligt avfallsdirektivet 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. Förslagsställaren finner emellertid att det finns skäl att bestämmelserna ska börja gälla vid ett senare datum; närmare bestämt den 1 juli 2023.

Skälet till detta är att producentansvarsorganisationerna behöver ha viss tid på sig för att kunna göra eventuella revideringar i sina prislister med anledning av kraven i föreskrifterna. Likaså behöver producenterna meddelas om nya avgifter en tid innan dessa börjar gälla. Förslagsställaren gör emellertid bedömningen att innehållet i de nya föreskrifterna till största del redan beaktas i prislister och att förändringen inte kommer att bli så stor för berörda aktörer. Mot bakgrund av detta anses att en rimlig tidpunkt för när bestämmelserna ska börja gälla är den 1 juli 2023. Denna tidpunkt kan emellertid komma att behöva justeras beroende på innehållet i de nya bestämmelser inom området förpackningar som det förväntas beslutas om någon gång under sommaren 2022.

I remissen görs bedömningen att det kommer att behövas vägledningsinsatser från framför allt förslagsställaren under 2023 för att informera berörda aktörer, främst producentansvarsorganisationer, om föreskrifterna.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att föreskrifterna kommer att beröra *producentansvarsorganisationer* för förpackningar. Utgångspunkten är att det kommer att röra sig om producentansvarsorganisationer som har erhållit förslagsställarens godkännande, enligt de föreslagna bestämmelserna om detta i Miljödepartementets remitterade promemoria *En förbättrad förpackningsinsamling - nya roller för kommuner och producenter, M 2021/02118, november 2021*. Enligt de föreslagna bestämmelserna är ett godkännande exempelvis en förutsättning för att producenter ska kunna ansluta sig till en producentansvarsorganisation. När producentansvarsorganisationerna tar fram sina prislister med förpackningsavgifter kommer de att behöva beakta föreskrifterna.

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, finns cirka 9 000 förpackningsproducenter anmälda. Utöver de anmälda producenterna finns ett antal så kallade friåkare. Det finns ingen uppskattning om hur många dessa är. Det finns heller ingen sammanställning av små, medelstora respektive stora företag.

Dagens insamlingssystem³, FTI och TMR, anser att uppgifterna om hur många producenter som i dag träffas av deras differentierade prissättning omfattas av sekretess. Deras bedömning är att det till största del kommer vara samma producenter som berörs av den föreslagna differentieringen som i dag berörs av insamlingssystemens differentierade avgifter. Undantaget är producenter av verksamhetsförpackningar där insamlingssystemen i dagsläget inte har någon differentierad prissättning. Förslagsställaren har inte kunnat uppskatta hur många producenter av verksamhetsförpackningar som kan tänkas beröras av den föreslagna differentieringen.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen om berörda branscher är tydlig. Det framgår hur många producentansvarsorganisationerna och förpackningsproducenterna är, med undantag för producenter av verksamhetsförpackningar. Det finns dock inga uppgifter alls om de berörda företagens storlek, vilket är en tydlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch och antal godtagbar, medan redovisningen av berörda företag utifrån storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

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

Redan i dag har insamlingssystemen differentiering och gör därmed dessa uppskattningar och beräkningar. Insamlingssystemen FTI och TMR uppger att de inte bedömer att den föreslagna differentieringen skulle ge något merarbete jämfört med hur de arbetar i dagsläget, under förutsättning att det är tydligt vad som gäller och att förslagsställaren bidrar med vägledning,

För *producenterna* innebär differentierad ersättning att förpackningsavgiften för vissa pappers- och plastförpackningar kommer att höjas. 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 uppger förslagsställaren att det är svårt 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. Producenterna kan dock komma att behöva göra ytterligare undersökningar än vad som redan görs för att ta reda på vad förpackningen faktiskt består av. Eftersom skillnaden mellan hög och normal förpackningsavgift styrs av

³ Det befintliga begreppet insamlingssystem benämns i Miljödepartementets förslag till ny förpackningsförordning producentansvarsorganisationer, på det sätt som det är definierat enligt miljöbalken (15 kap 9 §).

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. Förslagsställaren bedömer dock att föreskrifterna inte kommer att vara förknippade med någon betydande extra administration för producenterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i remissen är knapphändig och kvantifiering saknas helt. Det är därför, enligt Regelrådets uppfattning, mycket svårt att bedöma vilken påverkan förslaget kan tänkas få för såväl branschen i stort som för enskilda företag. Det hade bland annat varit önskvärt med exempelberäkningar och en tydligare redovisning av vad ”ytterligare undersökningar” kan innebära, särskilt med tanke på att det inte framgår hur många av producenterna som är små aktörer som kan komma att drabbas särskilt hårt av kostnadsökningar och utvidgade krav på verksamheten.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen framkommer att det i dag råder fri konkurrens och fri prissättning mellan insamlingssystemen när det kommer till förpackningsavgifter. Hittills har det heller inte funnits bestämmelser om hur avgifterna ska fastställas. Förslaget 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, enligt förslagsställaren, svårt att i dagsläget förutse hur situationen kommer påverka producentansvarsorganisationer sinsemellan eller relationen mellan en producentansvarsorganisation och en producent.

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

Föreskrifterna påverkar även producenterna och deras möjligheter att konkurrera sinsemellan. I enlighet med förslaget kommer producenter vars förpackningar anses sämre ur ett materialåtervinningsperspektiv påverkas negativt genom att de får betala en högre ersättning. Detta går 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av påverkan på konkurrenssituationen är utförlig, vilket är positivt. Den hade dock, som Regelrådet ser det, kunnat vara tydligare och mer konkret, inte minst mot bakgrund av de konsekvenser som förslaget kan komma att få för de små producenterna.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I remissen framgår att den differentiering som insamlingssystemen har i dagsläget inte har utvärderats, men att 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.

För att minska risken för innovationshämmande bestämmelser anser förslagsställaren att det är angeläget att regelbundet se över föreskrifterna och efter behov uppdatera kriterierna för att stärka incitamenten att designa produkter i enlighet med en cirkulär ekonomi.

Regelrådet finner inget som talar för att den föreslagna regleringen skulle ha påverkan på företagen i andra avseenden än vad som har redogjorts för ovan och finner därmed redovisningen godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Den föreslagna föreskriften riktar sig till producentansvarsorganisationer. I dag finns det två aktörer (FT och TMR) i Sverige som utgör insamlingssystem för förpackningar. Förslagsställaren 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.

Vidare bedöms att det inte heller behöver tas hänsyn till små producenter. I Miljödepartementets remitterade promemoria *En förbättrad förpackningsinsamling - nya roller för kommuner och producenter, M 2021/02118, november 2021*, anges det i förslaget till ny förordning i 5 kap 6 § första stycket att vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från en enskild producent (förpackningsavgifter) ska producentansvarsorganisationen ta hänsyn till den mängd förpackningar som producenten tillhandahåller på den svenska marknaden. Förslagsställaren bedömer att det utöver den hänsyn som den föreslagna bestämmelsen innebär för mindre producenters förpackningsavgifter inte behövs någon ytterligare hänsyn. De föreslagna föreskrifterna går i linje med den differentiering som insamlingssystemen har i dagsläget vilket gör att producenter av hushållsförpackningar, oavsett storlek, redan har en differentiering.

I remissen framkommer att såväl TMR som FTI tillhandahåller 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 riktlinjer för hur förpackningar bäst kan utformas för ökad materialåtervinning som kan användas av producenter. Förslagsställaren 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren framhåller en bestämmelse, i Miljödepartementets remitterade promemoria, om att hänsyn ska tas till den mängd förpackningar som producenten tillhandahåller på den svenska marknaden. Denna bestämmelse är, enligt Regelrådets uppfattning, positiv för de små företagen. Därtill framgår att producenter av hushållsförpackningar, oavsett storlek, redan har en differentiering i dagens insamlingsystem.

Regelrådet finner redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flera fall, berörda företags storlek, påverkan på kostnader, tidsåtgång och verksamhet samt påverkan på konkurrensförhållandena brister i kvalitet. Det är svårt att bedöma vilka konsekvenser förslaget kan få, både för branschen i stort och för enskilda aktörer, då kvantifieringar helt saknas. Detta är avgörande för helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 30 juni 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Claes Norberg
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande