



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

Gunilla Sallhed
Tel: +46106981304
gunilla.sallhed
@naturvardsverket.se

SKRIVELSE
2024-03-28

Ärendenummer
NV-06915-22

kn.registrator@regeringskansliet.se

Delredovisning 3 inom Uppdrag om producentansvaret förpackningar

Sammanfattning

Inom regeringsuppdraget om producentansvar för förpackningar ska Naturvårdsverket följa implementeringen av förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Om Naturvårdsverket bedömer att det finns skäl för regeringen att göra ändringar i förpackningsförordningen eller annan lagstiftning, ska verket skyndsamt inkomma med sådana förslag till Regeringskansliet. Regeringsuppdraget pågår till den 1 mars 2028.

I denna skrivelse ger Naturvårdsverket förslag till ändringar i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar (nedan förpackningsförordningen). De huvudsakliga ändringsförslagen i förpackningsförordningen rör bestämmelser som kopplar till årsavgifter för producentansvarsorganisationerna och producenternas anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Naturvårdsverket föreslår också ändringar i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter.

Därutöver ges förslag på ändringar i förordningen (2022:1275) om ändring i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

Ändringsförslagen rör 10 kap. 3 §, 4 kap. 5 § och 11 kap. 1 § samt 3 § förpackningsförordningen, 11 kap. 3 § förordningen (2022:1275) om ändring i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar samt 11 kap. 19 a § förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter.

1. Årsavgift för producentansvarsorganisationerna – förslag till ändring av 10 kap. 3 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

Bakgrund

Årsavgiften är en ersättning för Naturvårdsverkets kostnader avseende verksamhet enligt förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar utom de delar som avser prövning av ansökningar om att vara producentansvarsorganisation och myndighetens tillsyn. Årsavgiften ska tas ut med sammanlagt 2,5 miljoner kronor enligt 10 kap i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Naturvårdsverket disponerar denna årsavgift. Enligt promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter (M2021/02118) bör kostnaden ses över varje år.

Naturvårdsverket beräknar att myndighetens kostnader kopplat till transfereringssystemet (clearinghouse-processen) enligt förordningen uppgår till 4,5 miljoner kronor årligen från 2024. Dessa kostnader omfattar stöd och kommunikation till kommuner och producenter kopplat till rapportering, viss granskning av inrapporterade uppgifter, löpande förvaltning av nödvändiga IT-system, beslut om producentansvarsorganisationers marknadsandelar, beslut om avgifter för producentansvarsorganisationer, beslut om ersättningar till kommuner, indexering av ersättningsnivåer samt under 2024-2027 utvärdering och vid behov årlig komplettering och justering av beräkningsmodeller och ersättningsnivåer. Kostnaderna fördelar sig på olika poster enligt tabellen nedan. Kostnaderna för handläggning producentansvarshandläggare uppskattas vara högre 2024 på grund av extra arbete första året processen genomförs. Kostnaderna för IT-stöd omfattar avskrivningar, räntekostnader och förvaltningskostnader och motsvarar 5 procent av Naturvårdsverkets totala kostnader för IT-stöd kopplat till producentansvar. Den årliga medelkostnaden för transfereringssystemet (Clearing House) motsvarar 4,6 miljoner kronor.

Tabell 1. Översikt över prognostiserade kostnader för transfereringssystemet (Clearing House) i tkr. Kostnaderna är beräknade med 2024 års kostnadsnivåer och tar inte hänsyn till eventuella kostnadsökningar.

	2024	2025	2026	2027
Handläggning producentansvarshandläggare	3 500	2 800	2 800	2 800
Miljöjuridiskt stöd	70	70	70	70
Handläggning ekonomihandläggare	140	140	140	140
Utskick av beslut	23	23	23	23
Inbetalningar till Kammarkollegiet	1	1	1	1
Utbetalningar från Kammarkollegiet	209	209	209	209
IT-stöd	1 109	1 039	1 228	1 221
Summa	5 052	4 282	4 471	4 465

Förslag till ändring i 10 kap. 3 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

Med utgångspunkt i att förorenaren ska betala och i att årsavgiften ska täcka myndighetens löpande kostnader för transfereringssystemet (clearinghouseprocessen) föreslår Naturvårdsverket en höjning av årsavgiften med 2 miljoner kronor till sammanlagt 4,5 miljoner kronor årligen från och med 2025.

Naturvårdsverket föreslår att 10 kap 3 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ändras enligt följande för år 2025.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
10 kap	
3 §	
Årsavgift ska tas ut med sammanlagt 2,5 miljoner kronor, fördelat mellan producentansvarsorganisationerna utifrån deras sammanvägda marknadsandelar under året enligt 8 kap. 5 § andra stycket 1.	Årsavgift ska tas ut med sammanlagt 4,5 miljoner kronor, fördelat mellan producentansvarsorganisationerna utifrån deras sammanvägda marknadsandelar under året enligt 8 kap. 5 § andra stycket 1.

Naturvårdsverkets förslag är att årsavgifterna för producentansvarsorganisationerna som berörs ska höjas från och med 1 jan 2025.

Konsekvenser av föreslagen författningsändring

Konsekvenser för Naturvårdsverket

Den föreslagna förordningsändringen kommer uppfylla kravet på full kostnadstäckning för de kostnader som Naturvårdsverket har för att genomföra den verksamhet som förordningen om producentansvar för förpackningar ställer krav på. Det innebär att Naturvårdsverket kan utföra och finansiera de uppgifter som regleras i förordningen genom årsavgiftsintäkterna på det sätt som det är tänkt att genomföras.

Konsekvenser för berörda producentansvarsorganisationer

En höjning av årsavgifterna från och med år 2025 kommer att medföra ökade kostnader för producentansvarsorganisationerna. De som direkt berörs av en höjning av årsavgiften är de två producentansvarsorganisationerna (PRO) för förpackningsproducenter samt Naturvårdsverket. Eftersom PRO:erna förväntas föra den ökade kostnaden vidare till de anslutna producenterna berörs även dessa. Antalet förpackningsproducenter som är anmälda till Naturvårdsverket är cirka 10 000. Av de två PRO:erna är en betydligt större än den andra.

Inga andra betydande administrativa kostnader förväntas uppstå till följd av en höjning av årsavgiften. Att producentansvarsorganisationerna ska betala en årsavgift är redan fastställt i förpackningsförordningen.

Konsekvenser för berörda producenter

PRO:erna förväntas ta ut höjningen av årsavgiften genom de avgifter som anslutna producenter betalar till PRO: n. Hur dessa avgifter sätts har inte Naturvårdsverket insyn i. Under antagandet att höjningen fördelas lika mellan anslutna producenter skulle det innebära en kostnad på mindre än 200 kronor per producent. De kostnader som årsavgiften innebär förväntas, helt eller delvis, föras vidare i kedjan för att slutligen betalas av den slutliga konsumenten. Det innebär att priserna för de produkter som berörs måste uppdateras. Det är dock något som sker regelbundet även i dag. Höjningen förväntas därför inte innebära några ökade administrativa kostnader för producenterna.

Konsekvenser för konsumenter

Eftersom en höjd årsavgift förväntas föras vidare till slutkonsumenten förväntas konsumenter, i form av både hushåll och verksamheter att beröras, genom höjda priser på de produkter förpackningsproducenterna tillhandahåller på marknaden. Höjningen kommer dock vara mycket marginell i förhållande till priset på produkterna. Under förutsättning att hela kostnaden för den höjda årsavgiften förs vidare till konsumenterna innebär de ökade kostnaderna på 2 miljoner kronor en ökad kostnad på 41 öre per hushåll i Sverige.

2. **Miljösanktionsavgift för producenter av förpackningar i retursystem – förslag till ändring i 11 kap. 19 a § förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter**

Naturvårdsverket föreslår att 11 kap. 19 a § förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter ändras på så sätt att det förtydligas att en aktör som yrkesmässigt överlåter eller saluför dryck i plastflaska eller metallburk som ingår i ett retursystem men som inte märker förpackningen med uppgift om att förpackningen ingår i ett retursystem ska betala en miljösanktionsavgift.

Ändringen bör träda i kraft snarast möjligt.

Förslag till ändring i 11 kap. 19 a § förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
11 kap.	
19 a §	
För en överträdelse av 3 kap. 9 eller 11 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar genom att yrkesmässigt överlåta eller	För en överträdelse av 3 kap. 9 eller 11 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar genom att yrkesmässigt överlåta eller

saluföra dryck i plastflaska eller metallburk som inte ingår i ett retursystem <i>och</i> som inte är märkt med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system ska en miljö-sanktionsavgift betalas	saluföra dryck i plastflaska eller metallburk som inte ingår i ett retursystem <i>eller som ingår i ett retursystem men</i> som inte är märkt med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system ska en miljö-sanktionsavgift betalas
<p>1. med 1 000 kronor, om överträdelsen avser 100 flaskor eller burkar eller färre,</p> <p>2. med 5 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 100 flaskor eller burkar men högst 1 000 flaskor eller burkar,</p> <p>3. med 20 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 1 000 flaskor eller burkar men högst 20 000 flaskor eller burkar, och</p> <p>4. med 50 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 20 000 flaskor eller burkar.</p>	

Motivering till förslag till ändring i 11 kap. 19 a § förordningen (2012:259) om miljö-sanktionsavgifter

Den 1 januari 2023 övertog Naturvårdsverket ansvaret från Jordbruksverket för bland annat tillsyn av det nuvarande retursystemet för plastflaskor och metallburkar. I egenskap av tillsynsmyndighet kan Naturvårdsverket påföra en aktör en miljö-sanktionsavgift bland annat om denne överträtt vissa bestämmelser i miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken.

Bestämmelsen i 11 kap. 19 a § förordningen om miljö-sanktionsavgifter innebär att en miljö-sanktionsavgift ska betalas om aktören yrkesmässigt överlåter eller saluför dryck i plastflaska eller metallburk

- som inte ingår i ett retursystem *och*
- som inte är märkt med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system.

Naturvårdsverket tolkar 11 kap. 19 a § förordningen om miljö-sanktionsavgifter som att kriterierna i bestämmelsen är kumulativa. Detta kan få till följd att en aktör som överlåter eller saluför dryck i plastflaska eller metallburk som visserligen ingår i ett retursystem men som inte märker förpackningen med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system inte ska betala en miljö-sanktionsavgift.

Naturvårdsverket har tagit del av en dom från mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt (dom den 7 februari 2023 i mål nr M 6298–22), där domstolen tolkade den numera upphävda 11 kap. 12 § förordningen om miljö-sanktionsavgifter på motsvarande sätt. I domen upphävde domstolen Jordbruksverkets beslut om miljö-sanktionsavgift på grund av att plastflaskan som salufördes ingick i ett retursystem. Detta trots att plastflaskan inte var märkt med uppgift om att den ingick i ett sådant system.

Naturvårdsverket bedömer att det är av vikt att plastflaskan eller metallburken märks med uppgift om att den ingår i ett retursystem eftersom det är en förutsättning för att denna typ av förpackningar ska kunna lämnas tillbaka till

retursystemet, materialåtervinnas och bidra till att nå de nationella målen för materialåtervinning. Enligt Naturvårdsverkets bedömning får detta även antas vara syftet med 3 kap. 9 och 11 §§ förpackningsförordningen.

Den motsatta situationen – att plastflaskan eller metallburken inte ingår i ett retursystem men är märkt med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system – bör enligt Naturvårdsverkets bedömning inte uppstå i praktiken eftersom aktören får märkningen först när förpackningen ingår i systemet. Det kan dock förekomma fall där aktören, trots att förpackningen inte ingår i ett retursystem, märker förpackningen med en etikett som aktören inte fått från retursystemet. En sådan aktör bör enligt Naturvårdsverkets bedömning kunna påföras miljöskaktionsavgift med stöd av den föreslagna lydelsen av 11 kap. 19 a § förordningen om miljöskaktionsavgifter.

Bestämmelsen i 11 kap. 19 a § förordningen om miljöskaktionsavgifter trädde i kraft den 1 januari 2023, då den nya förpackningsförordningen trädde i kraft. Samma datum upphävdes den tidigare 11 kap. 12 § förordningen om miljöskaktionsavgifter. Ordalydelsen i den upphävda 11 kap. 12 § förordningen om miljöskaktionsavgifter överfördes närmast ordagrant till 11 kap. 19 a § förordningen om miljöskaktionsavgifter.

I promemorian ”En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter” från november 2021 (2021 års förpackningspromemoria) anges på s. 87 att den som säljer en flaska eller en burk som inte är märkt med en symbol som visar att den ingår i ett godkänt retursystem ska betala en miljöskaktionsavgift (11 kap. 12 § förordningen om miljöskaktionsavgifter).

Naturvårdsverket bedömer att uttalandet i 2021 års förpackningspromemoria tyder på att lagstiftarens avsikt är att den som säljer en plastflaska eller metallburk som inte är märkt med en symbol som visar att den ingår i ett godkänt retursystem ska betala en miljöskaktionsavgift. Denna avsikt framgår dock enligt Naturvårdsverkets bedömning inte med önskvärd tydlighet av den nuvarande bestämmelsens ordalydelse i 11 kap. 19 a § förordningen om miljöskaktionsavgifter.

Genom föreslagen ändring bedömer Naturvårdsverket att kriterierna i 11 kap. 19 a § förordningen om miljöskaktionsavgifter förtydligas och tillämpningen av bestämmelsen förenklas.

Konsekvenser av föreslagen författningsändring

Referensalternativ

Som angetts ovan under rubriken ”Problembild” tolkar Naturvårdsverket 11 kap. 19 a § förordningen om miljöskaktionsavgifter som att kriterierna är kumulativa. I en nyligen meddelad dom från mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt (dom den 7 februari 2023 i mål nr M 6298–22) tolkade domstolen den numera upphävda 11 kap. 12 § förordningen om miljöskaktionsavgifter på motsvarande sätt.

Naturvårdsverket har vid en genomgång av praxis och underrättspraxis funnit att domstolarna inte har tillämpat den numera upphävda 11 kap. 12 § förordningen

om miljöstraffavgifter på motsvarande sätt tidigare. Naturvårdsverket bedömer dock att om den föreslagna ändringen inte görs kan mark- och miljödomstolens dom bli vägledande framöver. Detta kan medföra att mark- och miljödomstolarna och även Mark- och miljööverdomstolen meddelar domar med motsvarande tillämpning av nuvarande 11 kap. 19 a § förordningen om miljöstraffavgifter.

Enligt en sådan tillämpning av 11 kap. 19 a § förordningen om miljöstraffavgifter ska Naturvårdsverket, enligt legalitetsprincipen, inte påföra en aktör som överlåter eller saluför dryck i plastflaska eller metallburk som ingår i ett retursystem men som inte märker förpackningen med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system en miljöstraffavgift. Naturvårdsverket bedömer att det kommer att krävas utredning av myndigheten i varje enskilt fall för att nå en sådan slutsats.

Naturvårdsverket kan visserligen inte förutse att en sådan tillämpning kommer att omfatta ett flertal aktörer i praktiken. Naturvårdsverket uppskattar att antalet aktörer som överlåter eller saluför dryck i plastflaska eller metallburk som ingår i ett retursystem men som inte märker förpackningen med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system är relativt få.

Alternativa lösningar

Naturvårdsverket bedömer inte att det finns några alternativa lösningar för att uppnå syftet med att förtydliga 11 kap. 19 a § förordningen om miljöstraffavgifter.

En miljöstraffavgift har straffrättslig karaktär, vilket ställer krav på att bestämmelsen ska vara klart och tydligt utformad. Vid oklarheter kring hur en bestämmelse ska tolkas ska den mildare tolkningen ges företräde och miljöstraffavgift ska inte tas ut. Med hänsyn till miljöstraffavgiftens straffrättsliga karaktär bedömer Naturvårdsverket att det inte är en lämplig alternativ lösning att överklaga en dom från mark- och miljödomstolen för att få vägledning om hur en bestämmelse ska tillämpas.

Konsekvenser för aktörerna som yrkesmässigt överlåter eller saluför dryck i plastflaska eller metallburk

Bestämmelserna i 3 kap. 9 och 11 §§ förpackningsförordningen om retursystem och märkning gäller. Naturvårdsverket bedömer att förslaget till ändring i 11 kap. 19 a § förordningen om miljöstraffavgifter medför att det blir tydligare för aktörerna i vilka fall en miljöstraffavgift kan påföras dem. Förslaget bedöms öka regelefterlevnaden genom att risken för miljöstraffavgifter verkar avskräckande.

Konsekvenser för Naturvårdsverket

Naturvårdsverket bedömer att förslaget till ändring medför att 11 kap. 19 a § förordningen om miljöstraffavgifter blir tydligare och enklare att tillämpa för Naturvårdsverket.

Konsekvenser för domstolarna

Naturvårdsverket bedömer att förslaget till ändring medför att 11 kap. 19 a § förordningen om miljösanktionsavgifter blir tydligare och enklare att tillämpa för domstolarna vid eventuella överprövningar av Naturvårdsverkets beslut.

Överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna ändringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Naturvårdsverket anser att ändringen bör träda i kraft snarast möjligt.

Vid en eventuell förordningsändring kommer Naturvårdsverket, via bland annat vägledning på Naturvårdsverkets hemsida, att informera berörda aktörer om ändringen och på vilket sätt de berörs.

3. **Krav på producent av förpackningar att lämna uppgifter – förslag till ändringar i 11 kap. 3 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar samt 11 kap. 3 § förordningen (2022:1275) om ändring i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar**

Förslag till ändring i 11 kap 3§ förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
11 kap.	
3 §	
En producent som på den svenska marknaden tillhandahåller en engångsflaska för dryck som tillverkats av PET som huvudsaklig komponent ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur mycket återvunnen plast som har använts i flaskorna under det närmast föregående kalenderåret.	En producent som på den svenska marknaden tillhandahåller en <i>flaska för dryck som är en engångsplastprodukt</i> ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur mycket <i>plast totalt samt</i> återvunnen plast som har använts i flaskorna under det närmast föregående kalenderåret. <i>Av uppgifterna ska det framgå hur stor mängd som är</i> 1. <i>engångsflaskor för dryck som tillverkats av PET som huvudsaklig komponent, och</i> 2. <i>andra flaskor för dryck som är engångsplastprodukter.</i>

Förslag till ändring av 11 kap. 3 § i förordningen (2022:1275) om ändring av förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
11 kap.	
3 §	
En producent som på den svenska marknaden tillhandahåller en flaska för dryck som är en engångsplastprodukt ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur mycket återvunnen plast som har använts i flaskorna under det närmast föregående kalenderåret.	En producent som på den svenska marknaden tillhandahåller en flaska för dryck som är en engångsplastprodukt ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur mycket <i>plast totalt samt</i> återvunnen plast som har använts i flaskorna under det närmast föregående kalenderåret. <i>Av uppgifterna ska det framgå hur stor mängd som är</i> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. engångsflaskor för dryck som tillverkats av PET som huvudsaklig komponent, och</i> <i>2. andra flaskor för dryck som är engångsplastprodukter.</i>

Motivering

Av 11 kap. 3 § förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) framgår att en producent som på den svenska marknaden tillhandahåller en engångsflaska för dryck som tillverkats av PET som huvudsaklig komponent senast den 31 mars varje år ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur mycket återvunnen plast som har använts i flaskorna under det närmast föregående kalenderåret. Av övergångsbestämmelserna framgår att bestämmelserna tillämpas första gången i fråga om engångsflaskor för dryck som tillhandahålls på den svenska marknaden efter utgången av 2023.

Av förordning om ändring i förpackningsförordningen (2022:1275) om producentansvar för förpackningar (ändringsförordningen) ska producenter som tillhandahåller *en flaska för dryck som är en engångsplastprodukt* från och med den 1 januari 2030 i stället lämna uppgifter om hur mycket återvunnen plast som har använts i flaskorna under det närmast föregående kalenderåret.

De svenska bestämmelserna bygger på kraven i engångsplastdirektivet¹. Av artikel 6.5 framgår mål för återvunnet innehåll i PET-flaskor respektive andra dryckesflaskor i plast. Enligt artikeln ska PET-flaskor från och med 2025 innehålla minst 25% återvunnen plast beräknat som ett genomsnitt för alla PET-flaskor som släpps ut på marknaden på den medlemsstatens territorium och dryckesflaskor ska från och med 2030 innehålla minst 30% återvunnen plast beräknat som ett genomsnitt för alla sådana dryckesflaskor som släpps ut på marknaden på den medlemsstatens territorium. Av artikel 13.1.e framgår att

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön

uppgifter om återvunnet innehåll i dryckesflaskor ska rapporteras årligen till kommissionen. Enligt sista stycket i artikel 13.1 ska dessa uppgifter rapporteras till kommissionen för första gången gällande flaskor som tillhandahålls under 2023.

Av bilaga 2 i kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/2683² framgår närmare reglerna för beräkning och verifiering av de mål som framgår av art 6.5 i engångsplastdirektivet. Där framgår till exempel att uppgifter ska rapporteras dels för dryckesflaskor som består av PET och dels för övriga dryckesflaskor, samt att uppgifter ska lämnas om såväl totalt plastinnehåll som om återvunnet innehåll. Genomförandebeslutet antogs efter att engångsplastdirektivet genomförts i svensk lagstiftning, främst genom förpackningsförordningen.

Av ovan framgår att det finns en diskrepans mellan engångsplastdirektivet och förpackningsförordningen gällande vilka uppgifter som ska lämnas och när uppgiftslämningen ska börja. Av nuvarande formulering i 11 kap. 3 § förpackningsförordningen och 11 kap. § 3 ändringsförordningen efterfrågas inte alla de uppgifter som krävs för rapportering enligt engångsplastdirektivet. För att de svenska bestämmelserna ska stämma överens med engångsplastdirektivet föreslår Naturvårdsverket nu en justering i förpackningsförordningens 11 kap 3 §.

Konsekvenser av föreslagna författningsändringar

Referensalternativ

Om de föreslagna ändringarna i 11 kap. 3 § i förpackningsförordningen respektive ändringsförordningen inte kommer till stånd så innebär det saknas rättsligt stöd för Naturvårdsverket att inhämta relevanta uppgifter, och därmed kommer det uppstå svårigheter med att få tillgång till uppgifter som krävs för att rapportera enligt kraven i engångsplastdirektivet.

Naturvårdsverket skulle endast ha tillgång till uppgifter om återvunnet innehåll i flaskor i PET och inte andra engångsplastflaskor för dryck. Utan föreslagen ändring skulle Naturvårdsverket dessutom endast ha tillgång till uppgifter om återvunnet innehåll i flaskorna, och inte det totala plastinnehållet. Båda dessa uppgifter behövs för att kunna rapportera i enlighet med engångsplastdirektivet.

Alternativa lösningar

Uppgifterna som behövs för att rapportera enligt engångsplastdirektivet kan samlas in på frivillig basis. Naturvårdsverkets digitala lösning för producentansvar skulle kunna användas för det syftet utan märkbara skillnader i kostnad för administration eller teknisk utveckling. Dock skulle en sådan datainsamling innebära en risk för att rapporteringen enligt engångsplastdirektivet inte blir fullständig om aktörer väljer att inte lämna uppgifter.

² Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2023/2683² om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 vad gäller beräkning, verifiering och rapportering av uppgifter om mängden återvunnen plast i plastdryckesflaskor för engångsbruk.

Konsekvenser för Naturvårdsverket

Med föreslagna ändringar ges Naturvårdsverket rättsligt stöd för att samla in de uppgifter som behövs för att rapportera enligt engångsplastdirektivet och insamlingen förenklas på ett betydande sätt.

Förslaget innebär att Naturvårdsverkets digitala lösning för producentansvaret behöver utvecklas så att uppgifterna som efterfrågas i 11 kap. 3 § förpackningsförordningen respektive ändringsförordningen kan samlas in. Detta är en utveckling som hade behövt genomföras även utan ändringsförslaget, men ändringen innebär att något fler uppgifter samlas in och att alla uppgifter efterfrågas redan från 2025, och inga nya uppgifter kommer att efterfrågas från 2030. Gällande kostnader för administration och utveckling är skillnaden mot det scenario som redan planeras för marginell.

Konsekvenser för berörda producenter

Vid rapporteringen som gjordes till Naturvårdsverkets digitala lösning för producentansvar 2023 (för referensår 2022) var det 160 producenter som rapporterade uppgifter om engångsprodukter som är dryckesflaskor. Det kan därför anses som troligt att det är ungefär detta antal aktörer som berörs av ändringsförslaget.

Nuvarande krav är att producenterna av engångsplastprodukter som är dryckesflaskor ska lämna uppgifter om återvunnet innehåll i PET-flaskor från och med referensår 2024. Förslaget innebär att samma uppgifter också ska lämnas om andra engångsplastprodukter som är dryckesflaskor. Förslaget innebär även att uppgifter ska lämnas om den totala mängden plast i dessa produkter.

Naturvårdsverket bedömer att det inte innebär några större konsekvenser för producenterna att, enligt förslaget, också lämna uppgifter om andra flaskor än de som mestadels består av PET, främst för att det idag inte är särskilt vanligt att andra dryckesplastflaskor än de som mestadels består av PET har återvunnet innehåll.

Naturvårdsverket bedömer inte heller att kravet om att lämna uppgifter om totalt plastinnehåll, utöver uppgifter om innehållet av återvunnen plast, innebär några större konsekvenser för producenterna eftersom detta är information som en producent av produktionstekniska skäl redan bör ha tillgång till.

Ikraftträdande

Naturvårdsverket anser att ändringen bör träda i kraft snarast möjligt och senast till årsskiftet 2024/2025 för att möjliggöra att de uppgifter som behövs för att rapportera enligt engångsplastdirektivet kommer Naturvårdsverket tillhanda 2025 för referensår 2024.

4. Förpackningsproducenters skyldighet att lämna uppgifter - förslag till ändring av 4 kap. 5 § förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar och förslag till ändring i 11 kap. 1 § förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

Naturvårdsverket föreslår ändringar i förpackningsförordningen som innebär att 4 kap. 5 § första stycket ändras på så sätt att förpackningsproducenter också ska lämna uppgift om de är rapporteringsskyldiga enligt 11 kap. 1 § förpackningsförordningen och i så fall på vilken grund. Därutöver föreslås att 4 kap. 5 § andra stycket ändras för att tydliggöra att en producent ska underrätta Naturvårdsverket om den inte längre avser att i egenskap av producent tillhandahålla förpackningar på den svenska marknaden. Naturvårdsverket föreslår också ett tillägg i 11 kap. 1 § förpackningsförordningen som innebär att de förpackningsproducenter som är fortsatt anmälda hos Naturvårdsverket och rapporteringsskyldiga ska lämna en s.k. nollrapportering om de inte har tillhandahållit några förpackningar under det föregående kalenderåret. Ändringarna bidrar till att Naturvårdsverket kan utföra en rättssäker och effektiv tillsyn. Ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, dock senast den 1 januari 2025.

Förslag till ändring av 4 kap. 5 § förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
4 kap.	
5 §	
Den som avser att i egenskap av producent tillhandahålla en förpackning på den svenska marknaden ska före tillhandahållandet anmäla det till Naturvårdsverket. Anmälan ska innehålla	
1. producentens namn, kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer, eller om sådant inte finns, skatteregistreringsnummer,	
2. uppgift om vilken producentansvarsorganisation som producenten har anlitat för producentens förpackning eller om Naturvårdsverket beslutat om dispens enligt 2 eller 4 §, <i>och</i>	2. uppgift om vilken producentansvarsorganisation som producenten har anlitat för producentens förpackning eller om Naturvårdsverket beslutat om dispens enligt 2 eller 4 §,
3. uppgift om på vilken grund producenten är producent enligt 1 kap. 6 §.	3. uppgift om på vilken grund producenten är producent enligt 1 kap. 6 §, <i>och</i>
	4. uppgift om producenten är skyldig att rapportera enligt 11 kap. 1 § och i så fall på vilken grund rapporteringsskyldighet föreligger.
Producenten ska snarast underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.	Producenten ska snarast underrätta Naturvårdsverket 1. om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats, <i>och</i>

	<p><i>2. om den inte längre avser att tillhandahålla förpackningar på den svenska marknaden i egenskap av producent. En sådan underrättelse ska innehålla en beskrivning av varför verksamheten inte längre omfattas av bestämmelserna i förordningen samt från och med vilket datum detta gäller.</i></p>
--	--

Motivering till förslaget

Av 1 kap. 6 § förpackningsförordningen följer vilka som är förpackningsproducenter. I 11 kap 1 § förpackningsförordningen anges vilka av dessa förpackningsproducenter som senast den 31 mars varje år ska rapportera vissa uppgifter om förpackningar till Naturvårdsverket. Rapporteringsskyldigheten riktar sig alltså inte till alla producenter. Skälet till att alla producenter inte ska rapportera är för att undvika att en och samma förpackning rapporteras två gånger, exempelvis av både förpackningstillverkaren och den producent som fyller förpackningen. Producenter som tillverkar andra förpackningar än serviceförpackningar eller för in sådana förpackningar till Sverige omfattas exempelvis inte av kravet på rapportering (jfr definitionen av producent i 1 kap. 6 §). Den som avser att i egenskap av producent tillhandahålla en förpackning på den svenska marknaden ska före tillhandahållandet anmäla det till Naturvårdsverket (4 kap. 5 §). Av 4 kap 5 § första stycket 3 följer att producenten också ska lämna uppgift om på vilken grund producenten är producent enligt 1 kap. 6 §. Dessa uppgifter hjälper Naturvårdsverket när Naturvårdsverket ska se om producenten är en sådan producent som är rapporteringsskyldig enligt 11 kap. 1 § eller inte. Uppgifterna är emellertid inte tillräckliga för att Naturvårdsverket ska kunna veta om rapporteringsskyldighet föreligger för en enskild producent. Naturvårdsverket behöver, förutom de uppgifter som producenten lämnar enligt 4 kap. 5 § första stycket 3, ytterligare uppgifter från producenten för att få en komplett bild av om rapporteringsskyldighet föreligger. För det fall att producenten exempelvis är producent genom att den tillverkar förpackningar (se 1 kap. 6 § 3) behöver Naturvårdsverket veta om det är en serviceförpackning som tillverkas (endast tillverkare av serviceförpackningar ska rapportera enligt 11 kap. 1 §).

De producenter som i Sverige tillverkar eller till Sverige för in en sådan engångsmugg som avses i 1 kap. 20 § ska rapportera enligt 11 kap. 1 §. Således behöver Naturvårdsverket även veta om producenten är rapporteringsskyldig på denna grund.

Genom det föreslagna tillägget som hänvisar till rapporteringsskyldigheten i 11 kap. 1 § kan Naturvårdsverket i samband med producentens anmälan få in kompletta uppgifter som ligger till grund för om producenten kan anses vara rapporteringsskyldig eller inte.

Av nuvarande lydelse av 5 kap. 4 § andra stycket framgår att en producent snarast ska underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats. Naturvårdsverket anser att det finns skäl att i ett tillägg

tydliggöra att en producent som har för avsikt att inte längre tillhandahålla förpackningar på den svenska marknaden i egenskap av producent, snarast ska underrätta Naturvårdsverket om detta. Skälet till ett sådant tillägg är att det ska vara tydligt för både producenten och Naturvårdsverket att en sådan aktör inte längre kommer att vara anmäld som producent hos Naturvårdsverket och därmed inte rapporteringsskyldig enligt 11 kap. 1 § för det rapporteringsår som detta avser. En sådan situation behöver skiljas från situationen när en producent fortsatt har för avsikt att tillhandahålla förpackningar, men där verksamheten av olika skäl har inneburit att några förpackningar inte har tillhandahållits på den svenska marknaden. En sådan producent är fortsatt anmäld hos Naturvårdsverket och ska rapportera, s.k. nollrapportering (se Naturvårdsverkets förslag till förtydligande om detta i 11 kap. 1 §).

Lydelsen av 5 kap. 4 § andra stycket bör i enlighet med ovan ändras på så sätt att det framgår att en producent snarast ska underrätta Naturvårdsverket om producenten inte längre avser att tillhandahålla förpackningar på den svenska marknaden. Det bör av paragrafen framgå att en sådan underrättelse ska innehålla en beskrivning av varför verksamheten inte längre omfattas av bestämmelserna i förordningen samt från och med vilket datum som detta ska gälla. Det är relativt vanligt förekommande med missförstånd bland berörda aktörer gällande om de ska betraktas som producenter eller inte. Ibland är en aktör i själva verket fortsatt producent och har producentansvar trots att förändringar har skett av dennes verksamhet. De aktuella förhållandena behöver därför beskrivas närmare i underrättelsen, så att Naturvårdsverket kan kontrollera att det har gjorts en korrekt tolkning av om producentansvaret har upphört eller inte.

Förslag till ändring i 11 kap. 1 § förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
11 kap.	
1 §	
En producent ska senast den 31 mars varje år lämna en rapport till Naturvårdsverket, om producenten	
<ol style="list-style-type: none"> 1. fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning, i syfte att skydda, presentera eller underlätta hanteringen av en vara, 2. för in en förpackad vara till Sverige, 3. tillverkar en serviceförpackning i Sverige, 4. för in en serviceförpackning till Sverige, 5. från ett annat land än Sverige säljer en förpackning eller en förpackad vara till en slutlig användare i Sverige, eller 6. i Sverige tillverkar eller till Sverige för in en sådan engångsmugg som avses i 1 kap. 20 §. 	
Rapporten ska innehålla uppgifter om den mängd förpackningar som producenten har tillhandahållit på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret. Av uppgifterna ska det framgå hur stor mängd av förpackningarna som är	
<ol style="list-style-type: none"> 1. konsumentförpackningar, 	

2. återanvändbara förpackningar, 3. återanvändbara konsumentförpackningar, 4. flaskor för dryck som är engångsplastprodukter, och 5. sådana plastflaskor och metallburkar som ingår i ett retursystem.	
	<i>Om den rapporteringsskyldiga inte har tillhandahållit några förpackningar på den svenska marknaden under föregående kalenderår ska uppgift lämnas om detta.</i>
Uppgifterna om mängd enligt andra stycket ska anges i vikt och specificeras i varje ingående förpackningsmaterial. Uppgifterna enligt andra stycket 5 ska även anges i antal.	

Motivering till förslaget

Det förekommer att producenter som har anmält sig och som har konstaterats vara rapporteringsskyldiga enligt 11 kap. 1 § förpackningsförordningen inte lämnar rapporter till Naturvårdsverket senast den 31 mars i enlighet med vad som anges i bestämmelsen. Utebliven eller försenad rapportering är förenad med miljöstraffavgift (se 11 kap. 21 § förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter). I de fall en sådan rapporteringsskyldig producent, som inte heller har anmält några ändrade uppgifter till Naturvårdsverket enligt 4 kap. 5 § sista stycket, inte har tillhandahållit några förpackningar under föregående kalenderår så anser Naturvårdsverket att producenten ändå behöver rapportera i form av en s.k. nollrapportering. Mark och miljööverdomstolen (MÖD) har emellertid i avgörandet MÖD 2023:5 konstaterat att det inte framgår av förpackningsförordningen att en producent som under ett år inte har tillhandahållit några förpackningar ska rapportera. MÖD konstaterade att "om avsikten varit att en producent ska nollrapportera borde detta ha kommit till uttryck i författningstexten". Producenten i det aktuella målet var anmäld hos Naturvårdsverket, hade inte anmält några ändrade uppgifter enligt 4 kap. 5 § sista stycket och hade konstaterats rapporteringsskyldig men lämnade inte in någon rapport. Naturvårdsverket beslutade att ta ut en miljöstraffavgift för överträdelsen att inte rapportera enligt 11 kap. 1 §. Producenten överklagade beslutet och hävdade i den efterföljande domstolsprocessen att den inte varit verksam under det aktuella rapporteringsåret och därför inte skulle rapportera. MÖD konstaterade att producenten inte kunde anses ha överträtt rapporteringsskyldigheten och att någon miljöstraffavgift därmed inte kunde utgå.

Naturvårdsverkets uppfattning är att så länge en producent har anmält sig till Naturvårdsverket och det fastställts att denne är rapporteringsskyldig och producenten därefter inte meddelat några ändringar (se 4 kap. 5 § sista stycket i förpackningsförordningen) så behöver Naturvårdsverket utgå från att producenten ska inkomma med en rapport enligt 11 kap. 1 §. Det ska inte föreligga tvivel om en producent är rapporteringsskyldig eller inte, särskilt då bestämmelsen i 11 kap. 1 § är förenad med miljöstraffavgift. För att systemet med rapportering ska fungera är det alltså av stor vikt att producenter rapporterar, även i de fall de under föregående kalenderår inte har tillhandahållit några förpackningar. Naturvårdsverket föreslår därför ett tillägg i 11 kap. 1 §

andra stycket som anger att en producent, även om den inte har tillhandahållit några förpackningar under föregående kalenderår, ska lämna uppgift till Naturvårdsverket om detta. Upplysningsvis finns motsvarande skrivning i 35 § 2 i förordning (2023:133) om producentansvar för däck.

Konsekvenser av föreslagna författningsändringar

Referensalternativ och alternativa lösningar

Referensalternativet är att inga ändringar görs. Den aktör som främst berörs av att ingen ändring genomförs är Naturvårdsverket. Referensalternativet innebär att Naturvårdsverket inte har uppgift om vilka anmälda förpackningsproducenter som är rapporteringsskyldiga och inte. Det innebär vidare att Naturvårdsverket inte kommer kunna urskilja vilka förpackningsproducenter som inte har rapporterat för att de inte har tillhandahållit någon förpackning under föregående år respektive för att de är försenade och således har gjort sig skyldig till en överträdelse av 11 kap. 1 §. Som nämnts ovan är överträdelser av bestämmelsen om rapportering i 11 kap. 1 § förenad med miljöstraffsavgift. Miljöstraffsavgifter är en påföljd av straffrättslig karaktär och det innebär att det inte finns utrymme för bedömningar i frågan om en producent har gjort sig skyldig till en överträdelse som ska generera miljöstraffsavgift, eller inte. Att Naturvårdsverket ska göra separata utredningar i varje enskilt fall av om en producent är rapporteringsskyldig eller inte är således inte lämpligt och därmed inte ett alternativ till de föreslagna ändringarna.

Om föreslagen ändring i 4 kap. 5 § andra stycket inte genomförs kommer det fortsätta finnas en viss otydlighet för både Naturvårdsverket och förpackningsproducenter gällande producenternas möjlighet att inte längre omfattas av producentansvaret samt när skyldigheterna upphör. Naturvårdsverkets bedömning är att det inte finns något alternativ till en ändring i förordningen.

Konsekvenser för Naturvårdsverket

För Naturvårdsverket innebär ändringen i 4 kap. 5 § första stycket att uppgifter om vilka anmälda förpackningsproducenter som ska lämna en rapport finns tillgängliga. Det betyder att Naturvårdsverket har bättre förutsättningar att kunna utföra en rättssäker och effektiv tillsyn. I det fall de föreslagna ändringarna genomförs kommer Naturvårdsverket behöva utveckla verkets e-tjänst för att förpackningsproducenterna ska kunna lämna den uppgift som föreslås i 4 kap. 5 § första stycket förpackningsförordningen. Ändringen i 4 kap. 5 § andra stycket förväntas tydliggöra för Naturvårdsverket att producentens skyldigheter kvarstår om inte producenten underrättat Naturvårdsverket om att den inte längre avser att tillhandahålla förpackningar på den svenska marknaden i egenskap av producent.

Konsekvenser för producenterna

Den 22 mars 2024 är 10 110 förpackningsproducenter anmälda hos Naturvårdsverket. Samtliga förpackningsproducenter kommer att beröras av föreslagna ändringar i 4 kap. 5 § och rapporteringsskyldiga förpackningsproducenter kommer att beröras av ändringen i 11 kap. 1 §.

Den föreslagna ändringen i 4 kap. 5 § första stycket förpackningsförordningen kommer innebära en marginellt ökad administration för förpackningsproducenter eftersom de behöver lämna ytterligare uppgifter till Naturvårdsverket, om de är rapporteringsskyldiga eller inte, i samband med sin anmälan.

Den föreslagna ändringen i 4 kap. 5 § andra stycket förpackningsförordningen innebär egentligen inte att förpackningsproducenter behöver lämna ytterligare uppgifter eftersom dessa redan förutsätts lämnas i enlighet med hur bestämmelsen är utformad i nuläget. Däremot förväntas den föreslagna ändringen innebära en ökad tydlighet gällande att en producent ska underrätta Naturvårdsverket i det fall producenten inte längre avser att tillhandahålla förpackningar på den svenska marknaden.

Även för producenten förväntas denna ändring tydliggöra att producentens skyldigheter kvarstår om inte producenten underrättat Naturvårdsverket om att den inte längre avser att tillhandahålla förpackningar på den svenska marknaden.

De producenter som är rapporteringsskyldiga enligt 11 kap. 1 § förpackningsförordningen kommer också att behöva lämna en rapport till Naturvårdsverket även om de inte har tillhandahållit några förpackningar under det föregående kalenderåret. De administrativa konsekvenserna bedöms dock vara begränsade. Därtill antas aktörerna ha uppgifterna som ska lämnas enligt förslaget tillgängliga.

Överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna ändringarna överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

För att Naturvårdsverket ska kunna utföra en rättssäker och effektiv tillsyn, vilket får ses som de huvudsakliga skälen bakom ändringsförslagen, föreslår Naturvårdsverket att föreslagna ändringar i 4 kap. 5 § och 11 kap. 1 § förpackningsförordningen träder i kraft så snart som möjligt och senast innan nästa rapporteringsperiod, det vill säga den 1 januari 2025.

Vid eventuella förordningsändringar i enlighet med de aktuella förslagen kommer Naturvårdsverket, bland annat via vägledning på Naturvårdsverkets hemsida, att informera berörda aktörer om förändringarna samt om på vilket sätt de berörs.

Beslut om skrivelsen har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Ingela Hiltula.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Maria Elander, handläggare Gunilla Sallhed, handläggare Cornelia Nilsson, handläggare Emma Nord-Norén, handläggare Agnes Willén, jurist Anna Maria Gratte och jurist Lisa Grill.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Naturvårdsverket

Björn Risinger

Ingela Hiltula