



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2020-02-20

Ärendenr:

NV-08103-18

Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor

**Redovisning av regeringsuppdrag om vissa frågor kopplade
till producentansvaren för förpackningar och returpapper,
del 2: Ansvar och finansiering för hantering av
förpackningsavfall vid privat införsel av varor**

(M2018/02231/Ke)

Innehåll

1.	SAMMANFATTNING	3
2.	INLEDNING	5
2.1	Uppdraget från regeringen	5
2.2	Uppdragets genomförande och samråd	6
2.3	Avgränsningar	7
3.	BAKGRUND OM BESTÄMMELSER OCH STATISTIK FÖR PRODUCENTANSVAR FÖR FÖRPACKNINGAR	10
3.1	Gällande bestämmelser i Sverige	10
3.2	Statistik för uppföljning av producentansvar för förpackningar	12
4.	PROBLEMBESKRIVNING UR PRINCIPIELLT, JURIDISKT OCH EKONOMISKT PERSPEKTIV	14
4.1	Friåkarproblem i systemet med producentansvar för förpackningar	14
4.2	Juridisk nulägesanalys	17
4.3	Mängd och kostnad för hantering av förpackningsavfall från distansförsäljning från utlandet	23
5.	HANDLINGALTERNATIV OCH KONSEKVENSER	29
5.1	EU-rättsliga förutsättningar för handlingsalternativ	29
5.2	Referensalternativ – ökande friåkning i producentansvar för förpackningar	33
5.3	Handlingsalternativ	34
5.4	Bedömning av handlingsalternativ	45
6.	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG OCH KONSEKVENSER	47
6.1	Författningsförslag om ändringar i förpackningsförordningen	47
6.2	Författningskommentarer	49
6.3	Konsekvenser av förslaget	53
6.4	Överensstämmelse med EU-rätt	54
6.5	Tidpunkt för genomförande och informationsinsatser	55
7.	BEHOV AV FORTSATT UTREDNING	56
8.	KÄLLFÖRTECKNING	58

1. Sammanfattning

I denna skrivelse redovisar Naturvårdsverket regeringens uppdrag om ansvar och finansiering för hantering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor.

Uppdraget är en del i ett tredelat uppdrag om vissa frågor kopplade till producentansvaret för förpackningar och returpapper. Uppdraget gavs till Naturvårdsverket den 23 augusti 2018 och skulle redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 2 mars 2020.

Naturvårdsverket ser problem med att utländska distansförsäljare agerar friåkare i det svenska producentansvarssystemet, det vill säga att de sätter förpackningar på marknaden utan att ta ansvar genom att delta i producentansvaret.

Naturvårdsverket bedömer att sådan friåkning inte medför allvarliga konsekvenser för producentansvarssystemet idag sett till mängd och kostnad. I takt med en förväntat ökad distansförsäljning från utlandet till privatpersoner i Sverige anser vi dock att ett statligt ingripande behövs för att förebygga och motverka ökad friåkning. Naturvårdsverket bedömer att risken för negativ miljöpåverkan är fortsatt begränsad med befintliga bestämmelser och krav som gäller för insamling och hantering av förpackningsavfall. Vi ser dock risk att problemet med friåkning på sikt försvårar finansieringen av det svenska systemet för insamling, sortering och hantering av förpackningsavfall.

Naturvårdsverket föreslår tillägg i bestämmelser i förpackningsförordningen för att förtydliga att utländska aktörer som yrkesmässigt säljer förpackade varor till slutliga användare eller konsumenter i Sverige omfattas av producentansvar. Vi bedömer dock att detta förtydligande endast i begränsad utsträckning bidrar till att förbättra förutsättningarna för övervakning och kontroll. Möjligheterna att tydligt vägleda producenterna om deras ansvar förbättras visserligen, men att nå ut till och informera alla berörda utländska producenter skulle bli kostsamt. Effekten av förtydligandet beror både på de utländska producenternas kännedom om bestämmelserna i Sverige och på deras vilja att efterleva kraven, vilken inte nödvändigtvis påverkas av information. Att göra nämnda förtydliganden ger dock grundläggande förutsättningar för att vägleda, ställa krav och överväga behov och möjliga former av ytterligare handlingsalternativ.

Naturvårdsverket föreslår även att förpackningsförordningen kompletteras så att det ges möjlighet för utländska producenter att utse producentrepresentant i Sverige för att fullgöra vissa skyldigheter enligt förordningen. Detta förslag motiveras dels av minimikrav för producentansvar enligt avfallsdirektivet, dels av bestämmelser i engångsplastdirektivet. Möjligheten att utse producentrepresentant kan förenkla för utländska producenter att kunna uppfylla sitt producentansvar i Sverige. Man ska dock inte kunna delegera ansvar för utformning respektive märkning av förpackningar till en producentrepresentant.

Naturvårdsverket har undersökt behov och möjligheter att lägga ansvar på förmedlare, till exempel i form av e-handelsplattformar, respektive pakettleverantörer. Vi lägger dock inga förslag om nya eller ändrade bestämmelser om detta nu. Vi bedömer att det finns flera frågor kring sådana handlingsalternativ som skulle behöva vidare utredning, och då inte bara i fråga om producentansvar för förpackningar.

I dagsläget bedömer Naturvårdsverket det inte är vare sig lämpligt eller genomförbart att införa nya avgifter eller skatter för att hantera och finansiera förpackningsavfall från distansförsäljning av varor från utlandet. Naturvårdsverket anser att ansvaret för och finansieringen av hanteringen av förpackningsavfall bör utvecklas inom ramen för gällande producentansvarssystem, där insamlingssystemen tar ut avgifter från producenter.

I redovisningen pekar Naturvårdsverket avslutningsvis på vissa frågor som kan behöva utredas vidare. Vi ser behov av samarbete mellan flera myndigheter för att bedöma förutsättningar och möjliga former för ytterligare handlingsalternativ. Hänsyn behöver tas till EU-bestämmelser, bland annat om e-handel och EU-kommissionens vägledning i fråga om producentansvar som väntas komma under 2020. Fortsatta utredningar bör handla om att söka lösningar som kan appliceras på ett liknande sätt i flera svenska bestämmelser för att säkerställa bland annat producentansvar, produktsäkerhetskrav, elsäkerhetskrav och regler om farliga ämnen vid distansförsäljning från utlandet.

2. Inledning

Den 28 juni 2018 beslutade regeringen om nya förordningar angående producentansvar för förpackningar respektive returpapper, samt om revideringar i ett antal andra förordningar¹. Regeringens beslut utgick från promemorian Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren, och de yttranden som inkom till Miljödepartementet under remittering av promemorian.² Mot bakgrund av de remissyttranden som inkommit bedömde regeringen att det fanns skäl att låta Naturvårdsverket utreda och föreslå hur finansieringen av hanteringen av förpackningar som förs in till Sverige av privatpersoner ska se ut. I remissyttranden pekade flera aktörer på att det är ett stort problem att distansförsäljning, som växer snabbt i form av e-handel, inte omfattas av producentansvar och därmed inte är med och bidrar till finansieringen av insamlingssystemen.

Naturvårdsverkets har tidigare bedömt att man bör kunna anta att mängden förpackningar som sätts på den svenska marknaden genom distansförsäljning endast utgör en mycket liten andel av den totala mängden.³ Uppgifter om hur stora mängder det faktiskt handlar om har dock saknats. Andelen förpackningsavfall från distansförsäljningen i Sverige som samlas in och återvinns inom producenternas insamlingssystem är alltså okänd, men bidrar till att materialåtervinningsgraden för förpackningar överskattas.⁴

2.1 Uppdraget från regeringen

Den 23 augusti 2018 fick Naturvårdsverket regeringsuppdraget Uppdrag till Naturvårdsverket om vissa frågor kopplade till producentansvaren för förpackningar och returpapper (dnr M2018/02231/Ke). Uppdraget innehåller tre avgränsade deluppdrag. Denna redovisning gäller den del av regeringsuppdraget som handlar om frågor om ansvar och finansiering för hantering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor. Uppdraget är att:

Naturvårdsverket ska utreda och föreslå hur förpackningar som medföljer förpackade varor som förs in till Sverige av privatpersoner (införsel som inte utförs yrkesmässigt) bör hanteras när de blir avfall i relation till förordningen

¹ Ändringar gjordes i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, förordningen om miljöstraffavgifter, avfallsförordningen, förordningen om plastbärkassar, förordningen om producentansvar för elutrustning och förordningen om retursystem.

² Miljödepartementet (2018). Remiss av promemoria om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper. <https://www.regeringen.se/remisser/2018/03/remiss-av-promemoria-om-mer-fastighetsnara-insamling-av-forpackningsavfall-och-returpapper/> (2018-06-26)

³ Naturvårdsverket (2016). Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning. Slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke.

⁴ Naturvårdsverket (2018). Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2017.

(2018:1462) om producentansvar för förpackningar. Naturvårdsverket ska särskilt undersöka och föreslå hur finansieringen ska se ut för hanteringen av dessa förpackningar när de blir avfall. Naturvårdsverket ska även utreda behovet av att definiera vilken aktör som vid tillämpningen av förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar och förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper ska anses "föra in" förpackade varor, förpackningar, tidningar och tidningspapper till Sverige respektive "fylla eller på annat sätt använda en förpackning" och föreslå definitioner av dessa begrepp om det bedöms behövas. Om förslagen kräver författningsförändringar ska sådana lämnas.

Enligt uppdraget ska förslagens förenlighet med EU-rätten redovisas och tillräckligt underlag ges för anmälan till EU-kommissionen gällande tekniska föreskrifter och föreskrifter för informationssamhällets tjänster, om det finns behov av det. Vidare ska de förslag och beslutsunderlag som redovisas följa kommittéförordningens (SFS 1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Naturvårdsverket ska utföra uppdraget i samverkan med andra relevanta och berörda myndigheter och aktörer. Om förslag lämnas som berör tullförfaranden, ska Tullverket rådfrågas.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 2 mars 2020.

2.2 Uppdragets genomförande och samråd

Under uppdragets genomförande gav Naturvårdsverket Svensk miljöemissionsdata (SMED) i uppdrag att göra en förstudie med data och beräkningar för att beskriva omfattningen av problemet med förpackningsavfall från privat införsel av varor. Naturvårdsverket har använt denna förstudie som underlag i problembeskrivningen i redovisningen.

Naturvårdsverket har bjudit in intressenter till samråd om problembeskrivning och behov av lösningar. Ett samrådsmöte hölls den 12 juni 2019 på Naturvårdsverket. Vid mötet deltog representanter från FTI AB, TMR, Returpack AB, Uppsala Vatten och avfall AB, Avfall Sverige samt Svensk Handel. Inför samrådsmötet delgav Naturvårdsverket en preliminär problembeskrivning baserad bland annat på förstudien från SMED. Naturvårdsverket hade även ett samrådsmöte med Pressretur AB, den 9 januari 2020, för att komplettera problemanalysen i fråga om returpapper.

Naturvårdsverket har under november och december 2019 haft möten med Kommerskollegium för att stämma av frågor kring handels- och EU-rättsliga förutsättningar för olika handlingsalternativ.

Naturvårdsverket har i februari 2020 gett berörda myndigheter⁵ möjlighet att kommentera avsnittet om behov av fortsatt utredning i redovisningen.

Under tiden som Naturvårdsverket har arbetat med uppdraget har EU-kommissionen meddelat att de ska ta fram ny vägledning till det reviderade avfallsdirektivet⁶, bland annat angående producentansvar vid distansförsäljning. Naturvårdsverket har följt EU-kommissionens arbete och tagit del av utkast till ny vägledning. Vid tidpunkten för redovisning av detta uppdrag hade EU-kommissionen inte tagit beslut om ny vägledning, vilket i vissa delar har begränsat Naturvårdsverkets möjligheter att dra slutsatser och lämna förslag.

Den arbetsgrupp som har arbetat med redovisningen har bestått av Tomas Chicote, Malin Göransson, Lisa Grill, Ylva Lindén, Agnes Willén och Dag Lestander, projektledare för uppdraget.

Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektören Björn Risinger genom beslut 2020-02-20 (NV-08103-18).

2.3 Avgränsningar

Naturvårdsverket har avgränsat genomförandet av uppdraget till frågor om förpackningsavfall från distansförsäljning från utlandet till privatpersoner i Sverige. Förpackningar från så kallad gränshandel (som till stor del utgörs av förpackningar för alkoholhaltiga drycker) samt returpapper omfattas inte av Naturvårdsverkets redovisning, utom till viss del i den juridiska nulägesanalysen. Nedan förklaras skälen till dessa avgränsningar.

2.3.1 Avgränsning mot gränshandel

Distanshandel⁷ genom postgång och gränshandel (eller annan privatimport⁸ eller -införsel) innebär delvis liknande problem. Förpackningsavfall uppkommer i Sverige från förpackningar som inte finansieras genom producentansvaret. Händelseförloppen ser dock olika ut, beroende på om det är distansförsäljning eller gränshandel. Orsakerna till problemets omfattning och framtida utveckling är också olika. Att Naturvårdsverket har valt att inte gå närmare in på gränshandel i genomförandet av uppdraget motiveras i huvudsak av följande skäl:

- När en privatperson köper en förpackad vara i ett annat land och själv för in den i Sverige för eget bruk uppstår inget producentansvar i Sverige och

⁵ Elsäkerhetsverket, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konsumentverket, Post- och Telestyrelsen, Tullverket, Havs- och vattenmyndigheten

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall

⁷ Med distanshandel, eller distansförsäljning, avser vi handel med fysiska varor som säljs via postorderkatalog, svarstalong, internet, telefon eller tv och som levereras direkt hem i postlådan eller till dörren alternativt till annan paketutlämnare. Begreppet inkluderar således e-handel.

⁸ Med privatimport avser vi när en privatperson tar in en vara till Sverige från ett land utanför EU. När en vara förs in från ett land inom EU räknas det som införsel.

det finns ingen yrkesmässig verksamhet som ansvarar för införseln. Detta till skillnad från distanshandel, då en förpackad vara säljs från ett företag i ett annat land till en slutanvändare i Sverige. I dessa fall finns en yrkesmässig verksamhet som släpper ut den förpackade varan på den svenska marknaden och som därmed bör ta producentansvar.

- För att åtgärda finansieringsproblemet för förpackningar från gränshandeln skulle det i princip krävas att privatpersoner som för in varor i Sverige gör någon form av deklaration för dessa varors förpackningar. Detta får dock anses stå i strid med de grundläggande principerna om producentansvar enligt bland annat avfallsdirektivet.
- Gränshandel sker både in i Sverige, framförallt från Tyskland och Danmark, och ut ur Sverige, framförallt till Norge. Det uppkommer alltså förpackningsavfall i Sverige som inte finansieras via producentansvaret i Sverige, men det uppkommer å andra sidan också förpackningsavfall utanför Sverige som har finansierats genom producentansvaret.
- Gränshandeln visar inte en lika snabb tillväxt som e-handeln.⁹ Gränshandelns utveckling beror även på andra faktorer, såsom förändringar i resvanor och alkohol- och tobaksskatter.

2.3.2 Avgränsning mot returpapper

Returpapper, som uppstår när en tidning eller motsvarande blir avfall, förekommer inte i lika stora mängder som förpackningsavfall. Efter samråd med Pressretur bedömer Naturvårdsverket att insamlingssystemet för returpapper hittills inte haft problem med tidningar från utländska distansförsäljare på motsvarande sätt som insamlingssystemen för förpackningar. Majoriteten av producenterna av tidningspapper i Sverige har varit svenska företag. Pressretur pekar dock på att det kan komma att bli ett större problem i takt med att värdet på returpapperet sjunker och insamlingskostnaderna ökar, vilket kommer att innebära ökade kostnader för de producenter som är anslutna till insamlingssystemet. Pressretur pekar även på att bland annat manualer som följer med varor från distansförsäljning hanteras i insamlingssystemet, utan att utländska producenter tar producentansvar. Detta kan leda till att de producenter som är anslutna till insamlingssystemet anser sig orättvist belastade av kostnader som andra producenter (som kan finnas i utlandet) borde medfinansiera.

Det saknas i dagsläget både en tydlig problembild och data för att närmare bedöma behovet av åtgärder i fråga om returpapper från distansförsäljning från utlandet. Naturvårdsverket anser att problemen och förutsättningarna ser olika ut för förpackningar och returpapper. Vi har därför valt att avgränsa genomförandet av uppdraget till frågor om hantering och finansiering av förpackningsavfall. Vår problembeskrivning, analys av handlingsalternativ och våra förslag berör därför inte returpapper specifikt. En uppföljande analys av om de förslag som lämnas i det

⁹ Se till exempel Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (2019), Alkoholkonsumtionen i Sverige 2018, som pekar på minskad privat införsel av alkoholhaltiga drycker.

här uppdraget kan vara tillämpbara för returpapper eller om det krävs justeringar för att bättre passa producentansvaret för returpapper kan dock behövas.

3. Bakgrund om bestämmelser och statistik för producentansvar för förpackningar

Naturvårdsverket beskriver i detta avsnitt de gällande bestämmelserna i Sverige samt statistik för uppföljning av producentansvar för förpackningar. Dessa beskrivningar ger bakgrund till den efterföljande problembeskrivningen.

3.1 Gällande bestämmelser i Sverige

3.1.1 Miljöbalken

I 15 kap. 12–16 §§ miljöbalken (SFS 1998:808) finns grundläggande regler om producentansvar. Dessa paragrafer anger de bemyndiganden som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har inom detta område. Man får till exempel meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns eller bortskaftas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Sådana föreskrifter får endast avse avfall från sådan verksamhet som producenterna bedriver och avfall som utgörs av sådana varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller överlåter.

Förpackningar som inte sorteras ut tas om hand av kommuner som hushållsavfall. Kommunernas skyldighet att hantera hushållsavfall finns reglerat i 15 kap. 20 § Miljöbalken.

3.1.2 Avfallsförordningen

I 24 a och 24 b §§ avfallsförordningen (SFS 2011:927) finns bestämmelser om hushållens utsorteringskyldighet. Det innebär en skyldighet för den som har förpackningsavfall, att sortera ut detta från annat avfall och lämna det till ett insamlingsystem.

3.1.3 Förpackningsförordningen

Producentansvaret för förpackningar regleras i förordning (SFS 2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förpackningsförordningen. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2019. Det framgår av övergångsbestämmelserna till förordningen att flertalet bestämmelser kommer att tillämpas först vid ett senare datum och att många bestämmelser i den upphävda förordningen (SFS 2006:1273) om producentansvar för förpackningar fortfarande gäller under en övergångsperiod.

Förpackningsförordningen syftar bland annat till att nå mål för materialutnyttjande av förpackningsavfall. Målen anges i förordningen.

När förpackningsförordningen trädde i kraft innebar det bland annat en ny och snävare definition av producentbegreppet. Producent är enligt 8 § i förordningen den som yrkesmässigt:

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 förpackning i Sverige, eller
4. för in en förpackning till Sverige.

En producent har olika typer av ansvar enligt förpackningsförordningen. Alla som definieras som producenter har ett utformningsansvar för förpackningarna enligt 37 § och ska lämna vissa uppgifter om bland annat namn och person- eller organisationsnummer till Naturvårdsverket enligt 72 §. Enligt 42 § ska producenter som släpper ut eller tillhandahåller en förpackning på den svenska marknaden tillhandahålla ett insamlingssystem eller se till att någon som har tillstånd att driva ett insamlingssystem tar hand om förpackningen när den blir avfall. Enligt 73 § finns en rapporteringsskyldighet som berör producenter i de typer av situationer som listas i punkterna 1–4 ovan (punkterna 1–4 är likalydande i 8 och 73 §§). Rapporteringen ska innehålla uppgifter om den mängd förpackningar som producenten tillhandahållit eller släppt ut på den svenska marknaden. Att släppa ut en förpackning på den svenska marknaden definieras enligt 10 § som att för första gången i Sverige göra en förpackning tillgänglig för någon annan.

Enligt 43 § krävs tillstånd för att driva ett insamlingssystem. Tillstånd krävs inte för insamling av utsorterat förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet. Insamlingssystem med tillstånd ska enligt 62 § senast den 31 mars varje år rapportera uppgifter till Naturvårdsverket om vilka producenter som är anslutna till deras system. De ska även rapportera de mängder förpackningsavfall som samlats in i deras system och hur det förpackningsavfallet har behandlats. Även de som samlar in förpackningsavfall från yrkesmässig verksamhet ska enligt 68 § rapportera de mängder förpackningsavfall som samlats in i deras system och hur det förpackningsavfallet har behandlats, även detta till Naturvårdsverket.

3.1.4 Bestämmelser om tillsyn

Enligt 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13) har Naturvårdsverket ansvar för tillsynen i fråga om förordningen (SFS 2014:1073) om producentansvar för förpackningar. Naturvårdsverket har dock inte tillsynsansvar i frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen. Visserligen hänvisar bestämmelsen i miljötillsynsförordningen till den numera upphävda förpackningsförordningen och inte till den nu gällande. Naturvårdsverket utgår dock från att avsikten är att verket ska vara tillsynsmyndighet i fråga om förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. Allmänna bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket kommer från och med 1 januari 2021 att ta ut en tillsynsavgift från producenter på 500 kr per år, och en tillsyns- och provningsavgift från insamlingssystem på 275 000 kr per år, enligt 7 kap. 8 h och 8 i §§ förordning (SFS 1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.

Enligt 11 kap. 19 § förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter ska producenter eller insamlingssystem betala 10 000 kr i miljöstraffavgift vid försenad rapportering. Bestämmelsen träder i kraft 1 januari 2021.

3.2 Statistik för uppföljning av producentansvar för förpackningar

Naturvårdsverket ansvarar för den nationella uppföljningen av producentansvaret för förpackningar samt för att rapportera enligt EU-direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, vilket specificeras i förordning (SFS 2018:1462) om producentansvar för förpackningar. För att följa upp i vilken utsträckning producentansvaret fungerar behövs statistik för förpackningar satta på marknaden samt för insamling och återvinning av förpackningsavfall.

Idag sker insamlingen av uppgifter tillsammans med Svenska MiljöEmissionsData (SMED) som på uppdrag av Naturvårdsverket tar fram uppgifter om förpackningar som sätts på marknaden och samlas in i Sverige inom producentansvaret. Naturvårdsverket sammanställer varje år en rapport som innehåller den senaste inrapporterade statistiken.¹⁰ Enligt bestämmelser i förpackningsförordningen som ännu inte börjat tillämpas, (se till exempel 62, 72 och 73 §§ av förpackningsförordningen) ska uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall från exempelvis producenter och insamlingssystem lämnas direkt till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har nyligen föreslagit en ny föreskrift som närmare reglerar detta uppgiftslämnande.¹¹ Remisstiden för föreskriften går ut den 6 mars 2020.

Det förekommer friåkare på marknaden, det vill säga producenter som sätter förpackningar på marknaden utan att ta ansvar genom att delta i producentansvaret, vilket innebär att det sätts förpackningar på marknaden som inte ingår i statistiken. Konsumenter kan inte förväntas se skillnad på förpackningar som har satts på marknaden utanför eller inom producentansvaret. Oavsett vem som är ansvarig producent för insamlingen finns ett utsorteringskrav enligt avfallsförordningen som innebär att innehavaren av förpackningsavfallet ska lämna förpackningar till ett

¹⁰ Naturvårdsverket (2019). Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2018.

¹¹ Naturvårdsverket (2020). Remiss av förslag till nya föreskrifter på avfallsområdet. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Remisser-och-Yttranden/Remisser/Remisser-2020/Remiss-av-forslag-till-nya-foreskrifter-pa-avfallsområdet/> [2020-02-11]

insamlingssystem. Båda kategorierna av förpackningar samlas alltså in i de insamlingssystem som drivs av producenterna inom producentansvaret. Förpackningsavfallet kommer därmed att omfattas av rapporteringen gällande insamlade- och återvunna mängder. Det innebär bland annat att mängden förpackningar som sätts på marknaden underskattas i förhållande till insamlade mängder och att det saknas uppgift om hur stora mängder förpackningar som satts på den svenska marknaden genom distanshandel från utlandet.

Allt förpackningsavfall hamnar inte i insamlingssystemen. En del förpackningar hamnar i kommunernas insamling av restavfall. Enligt Avfall Sverige¹², som har gjort beräkningar baserat på plockanalyser, återfinns 80 procent av plastförpackningar i restavfallet. För förpackningsavfall i papper återfinns knappt hälften så stora mängder i restavfallet jämfört med vad som samlas in i insamlingssystemet.

¹² Avfall Sverige (2019). Skrivelse: Producentansvaret för returpapper – bibehåll oförändrat. Skrivelse till Miljödepartementet. Malmö/Stockholm den 22 november 2019.

4. Problembeskrivning ur principiellt, juridiskt och ekonomiskt perspektiv

Naturvårdsverket analyserar och beskriver i detta avsnitt friåkarproblemet i producentansvaret för förpackningar. Vi belyser problemet ur ett principiellt perspektiv, sett bland annat till vilka faktorer som bidrar till eller orsakar friåkning. Vi ger en juridisk nulägesanalys för att klarlägga hur gällande bestämmelser kan tolkas och tillämpas i olika typer av handelssituationer. Därefter följer beräkningar och uppskattningar av problemets omfattning sett till mängd och kostnader för insamlingssystemen, samt även hur detta kan komma att utvecklas framöver.

4.1 Friåkarproblem i systemet med producentansvar för förpackningar

Det problem som står i fokus för regeringsuppdraget handlar primärt om att aktörer kan använda systemet för hantering av förpackningsavfall utan att bidra till att systemet upprätthålls. Detta problem är ett så kallat *friåkarproblem*. Friåkarna belastas inte av förpackningsavgifter, medan hanteringen av deras förpackningar belastar de aktörer som ingår i producentansvaret. Kostnaderna för hanteringen av förpackningar från utländska distansförsäljare som inte är anslutna till något insamlingssystem i Sverige läggs alltså på dem som har anslutit sig till och bekostar systemet för hantering av förpackningsavfall.

4.1.1 Hur och varför sker friåkning?

Friåkning i förhållande till producentansvar kan ske i olika former och ha olika orsaker. I en analys av e-handels konsekvenser för producentansvarssystem ger Hilton et al.¹³ några exempel på olika former av friåkning:

- Producenter som är registrerade hos insamlingssystem men som inte fullt ut redovisar hur många varor som de sätter på marknaden.
- Producenter som inte är registrerade hos insamlingssystemen.
- Situationer när import och efterföljande export av varor försvårar spårning av avgifter i olika länder.

Inom e-handel, som är en snabbt växande form av distansförsäljning, kan köpare och säljare antingen finnas i samma land eller i olika länder. Köparen och/eller säljaren kan till exempel finnas:

- Inom samma ekonomiska samarbetsområde, till exempel inom EU.
- I OECD-länder, där det ofta finns likande och välkända system för producentansvar.
- I utvecklingsländer där system för producentansvar är mindre vanliga.

¹³ Hilton, M et al. (2019). Extended Producer Responsibility (EPR) and the Impact of Online Sales. OECD Environment Working Papers, No. 142, OECD Publishing, Paris.

Omfattningen av e-handel och friåkning i förhållande till producentansvar tenderar att öka när:

- E-handel står för en betydande del av en varumarknad.
- Det finns betydande prisskillnader mellan länder, vilket innebär högre sannolikhet att konsumenter försöker köpa varor på distans från andra länder.
- En vara kan transporteras till låg kostnad sett i relation till varans värde (det vill säga när varan är relativt mindre skrymmande och har låg vikt i förhållande till värdet).

Hilton et al. pekar också på att en stor del av friåkning verkar vara oavsiktlig och att den beror på okunskap hos bland annat distansförsäljare. Den kan också ske i situationer när säljaren känner till gällande krav men ändå fortsätter, delvis på grund av att tillsyn är svår att genomföra. Att leva upp till komplicerade och varierande nationella bestämmelser om producentansvar kan verka avskräckande och vara kostsamt för företag som säljer produkter på olika marknader i flera länder. Detta bidrar till att avsiktliga former av friåkning fortsätter.

4.1.2 Svåra förutsättningar för tillsyn

Möjligheterna att bedriva tillsyn av producentansvar riktat mot utländska företag är idag begränsade på flera sätt, inte bara i Sverige. Hilton et al. konstaterar att det finns brister i OECD-ländernas övervakning, kontroll och relaterade tillsynsmekanismer för att säkerställa effektiva producentansvarssystem. Friåkarproblem i producentansvarssystem blir ofta ytterligare utmaningar att hantera för miljömyndigheter som redan har många olika typer av ansvar att fullgöra med begränsade tillgängliga resurser.

Vidare pekar Hilton et al. på svårigheterna för tillsynsmyndigheter att spåra tusentals olika säljare som finns utspridda globalt och som säljer via internet. Det är resurskrävande att spåra e-handlare, särskilt när de är etablerade i avlägsna länder utanför den egna myndighetens eller landets jurisdiktion. I de flesta fall har myndigheterna i ett land begränsade möjligheter att direkt utreda och åtala en aktör i ett annat land. För att genomföra tillsyn, eller driva frågor om till exempel miljöstraffavgift, mot företag i utlandet krävs det ofta välvilligt samarbete mellan länder eller myndigheter.

Förutsättningarna för att bedriva tillsyn beror mycket på möjligheterna att identifiera en ansvarig producent, vilket i Naturvårdsverkets fall kan ske genom tips eller uppsökande tillsyn. I Naturvårdsverkets uppsökande tillsyn tas kontakt via e-post, telefon eller genom skrivelser. Kontaktuppgifter till svenska företag kan man vanligen hitta till exempel via Bolagsverket. Att identifiera, få kontakt med och att få svar från utländska företag är svårare, oavsett om de finns inom eller utanför EU. Det kan även vara svårt att bedöma vilka krav Naturvårdsverket kan

ställa på ett företag i ett annat land. Det är alltså både svårt och resurskrävande för Naturvårdsverket att bedriva tillsyn riktad mot utländska producenter.

Som jämförelse kan nämnas att förutsättningarna för tillsyn av producentansvaret för elutrustning ser något annorlunda ut jämfört med förpackningar. I producentansvaret för elutrustning finns krav i artikel 17 i EU-direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE) att producenter i en annat medlemsland ska kunna utse en producentrepresentant i det land man säljer till. Medlemsländerna ska också se till att de producenter som finns inom det egna landet och säljer till andra medlemsländer på distans ska utse en producentrepresentant i det land eller de länder man säljer till. Detta gäller för handel inom EU och alltså inte för länder utanför EU. I Naturvårdsverkets vägledning anges att utländska aktörer utanför EU kan utse en producentrepresentant eller själva ta producentansvaret.¹⁴ När Naturvårdsverket i tillsyn hittar producenter av elutrustning inom EU som inte har utsett en representant i Sverige har verket skickat en skrivelse till tillsynsmyndigheten i landet där företaget finns. Skrivelsen innehåller då information om vilken eller vilka producenter som säljer på distans till Sverige, men som inte har en utsedd producentrepresentant i här. Det är då upp till tillsynsmyndigheten i det berörda landet att bedriva tillsyn över sina producenter så att de utser en representant i Sverige. Denna typ av kommunikation mellan medlemsländer är dock resurskrävande, både vad gäller att identifiera vilka producenter som säljer på distans till Sverige, vilket land de säljer ifrån och vilken tillsynsmyndighet som ska kontaktas.

4.1.3 Är friåkarproblemet ett miljöproblem?

Friåkarproblemet leder rimligen inte till direkt negativ miljöpåverkan eftersom det finns bestämmelser om att förpackningsavfallet ska hanteras oavsett dess ursprung. Indirekt och i förlängningen kan dock problemet bidra till negativ miljöpåverkan beroende på hur de inblandade aktörerna agerar. Naturvårdsverket ser att detta i första hand kan ske via kapacitetsbrist, som en följd av otillräcklig finansiering, hos anläggningarna som tar emot och behandlar det utsorterade förpackningsavfallet. En möjlig effektkedja kan se ut enligt följande:

1. Kapaciteten hos anläggningar som tar emot och behandlar det utsorterade förpackningsavfallet är anpassad till den mängd förpackningar som sätts på marknaden i Sverige inom producentansvaret och som bidrar till finansiering.
2. De förpackningarna som hamnar på den svenska marknaden, men är utanför producentansvaret, överbelastar kapaciteten hos behandlingsanläggningarna.
3. Delar av det förpackningsavfall som egentligen skulle lämpa sig för konventionell materialåtervinning (det vill säga att material återvinns till

¹⁴ Naturvårdsverket (2020). Producentansvar för elutrustning.
<http://www.naturvardsverket.se/producentansvar-elutrustning#utlandsk> [2020-02-11]

samma material) behandlas istället på ett lägre steg i avfallshierarkin, till exempel genom förbränning med energiåtervinning.

Ett annat potentiellt miljöproblem med de förpackningar som hamnar på den svenska marknaden utan att ingå i producentansvaret, är att det inte finns samma kontroll av vad förpackningsmaterialet består av. Om förpackningar med oönskad eller skadliga ämnen materialåtervinns riskerar dessa ämnen stanna kvar i kretsloppet. Förpackningarna kan också ha utformats på ett sätt så att de inte enkelt går att återvinna. Avfallet kommer då istället behandlas på ett lägre steg i avfallshierarkin, till exempel genom förbränning med energiåtervinning.

4.2 Juridisk nulägesanalys

Naturvårdsverket analyserar i detta avsnitt om eller hur befintliga bestämmelser om producentansvar kan tillämpas i samband med distanshandel. I regeringsuppdraget pekas det specifikt på situationer när privatpersoner i Sverige för in förpackade varor från utlandet. Naturvårdsverket väljer att se på frågan ur ett bredare perspektiv för att förstå och jämföra de olika situationer där distanshandel sker. Den juridiska frågan, om befintliga bestämmelser är tillämpliga eller inte i fråga om distansförsäljning, beror nämligen på hur handeln sker och vilka aktörer som är inblandade.

I de handelssituationer som beskrivs nedan gör Naturvårdsverket en analys utifrån vem som är att anse som producent och vilket ansvar producenten har enligt förpackningsförordningen. Analysen omfattar handel både inom EU och handel med länder utanför EU, men berör inte handel mellan privatpersoner då den inte kan anses ske yrkesmässigt. Utgångspunkter för analysen ges i tidigare avsnitt 3.1 om gällande bestämmelser och avsnitt 4.1.2 om förutsättningar för tillsyn.

4.2.1 Handel från yrkesmässiga aktörer utanför Sverige till yrkesmässiga aktörer i Sverige

Det finns inget krav på etablering i Sverige för en aktör som definieras som producent enligt förpackningsförordningen. Det innebär att även ett företag med säte utomlands träffas av producentdefinitionen om det är att betrakta som den som ”för in” förpackningar eller förpackade varor till Sverige enligt 8 § p. 2 och p. 4 i förpackningsförordningen. Detta innebär dock att både en svensk och en utländsk aktör kan anses vara producent av en och samma förpackning. Det kan vara fallet till exempel när ett svenskt företag köper en vara eller förpackning från ett företag i ett annat land. Det blir då oklart om det är det svenska eller det utländska företaget, eller rent av båda, som ska anses föra in varan eller förpackningen i Sverige och därmed ses som producent.

Den producent som har släppt ut eller tillhandahållit förpackningen på den svenska marknaden ska ta ansvar för insamlingen och rapporteringen enligt 42 och 73 §§ i förpackningsförordningen. Med *släppa ut en förpackning på den svenska*

marknaden avses enligt 10 § att för första gången i Sverige göra en förpackning tillgänglig för någon annan. Med *tillhandahålla en förpackning på den svenska marknaden* avses när produkten levereras för distribution, förbrukning eller användning på marknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis (se EU-kommissionens vägledning¹⁵). Alla aktörer som i något led tillgängliggör förpackningen för vidare distribution eller användning träffas alltså av kravet på att tillhandahålla ett insamlingsystem enligt 42 § och att rapportera enligt 73 §. Naturvårdsverket tolkar även detta som att kravet kan träffa både den utländska och den svenska aktören. Ansvar för utformning och registrering enligt 37 och 72 §§ i förpackningsförordningen omfattar alla som definieras som producent.

Naturvårdsverket bedömer att både den utländska aktören och den svenska aktören kan omfattas av definitionen av producent och alla ansvarsbestämmelser som ligger på producenten, genom att båda skulle kunna anses ”föra in” och ”släppa ut eller tillhandahåller på marknaden”. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning fyller detta dubbla ansvar inget egentligt syfte och det skapar ett rättsläge där det blir otydligt för berörda aktörer vem som ska uppfylla producentansvaret. Naturvårdsverket skulle möjligen genom vägledning kunna förespråka en tolkning som innebär att den svenska aktören, som köper in förpackningen i syfte att tillhandahålla och släppa ut den på den svenska marknaden, i första hand bör ses som ansvarig producent. Samtidigt ska bland annat principer om likabehandling beaktas. En vägledning kan inte avvika från vad som följer av gällande bestämmelser. Det kan därmed finnas fall där ansvar måste utkrävas samtidigt av mer än en aktör, till exempel i situationer där varken det svenska eller det utländska bolaget vill ta producentansvaret. Naturvårdsverket anser att det kan finnas skäl att lagstiftningsvägen försöka komma tillrätta med problemet med två producenter.

4.2.2 Distansförsäljning från en yrkesmässig aktör direkt till slutlig användare eller konsument i Sverige

Distansförsäljning kan ske inom Sverige där både säljare och köpare befinner sig i Sverige, men även mellan en säljare utanför Sverige till en köpare i Sverige. Naturvårdsverket väljer att fokusera diskussionen nedan på distanshandel med förpackade varor, det vill säga inte handel med förpackningar per se. Den som köper in förpackningar kan som regel antas göra det i avsikt att antingen fylla dem eller på annat sätt använda dem i enlighet med vad som föreskrivs i 8 § p. 1 i förpackningsförordningen och blir då själv att anse som producent.

I de fall en yrkesmässig aktör i Sverige säljer en förpackad vara på distans till en slutlig användare eller konsument i Sverige uppstår vanligtvis ingen problematisk situation sett till hur gällande bestämmelser bör tillämpas och tolkas. Försäljaren betraktas enligt huvudregeln som producent och uppfyller också oftast kriterierna

¹⁵ Europeiska kommissionen (2016). Meddelande från kommissionen – 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser 2016/C 272/01. Sida 17.

för att ha ett producentansvar, eftersom det är säljaren som har släppt ut varan på marknaden. En återförsäljare kan till exempel inte få ett producentansvar eftersom det är säljaren i ledet innan som har släppt ut den förpackade varan på marknaden.

När en yrkesmässig aktör utanför Sverige säljer en förpackad vara på distans till en slutlig användare eller konsument i Sverige uppstår emellertid nya frågeställningar. Som nämnts tidigare i utredningen har fokus i det aktuella regeringsuppdraget legat på förpackningar som medföljer varor som förs in till Sverige av privatpersoner. Naturvårdsverket konstaterar att det finns skäl att även utreda när försäljning sker till andra användare än privatpersoner, exempelvis försäljning till företag som använder den förpackade varan i den egna verksamheten och inte har för avsikt att föra den vidare.

Det kan konstateras att en privatperson som köper en förpackad vara på distans inte kan anses vara den som yrkesmässigt för in en förpackad vara i Sverige.

Privatpersonen kan därmed inte vara producent enligt 8 § förpackningsförordningen. En annan typ av användare, exempelvis ett företag, som har köpt in den förpackade varan för egen användning, skulle däremot kunna ses som den som yrkesmässigt för in den förpackade varan och därmed ses som producent. Inköp av förpackade varor för egen användning sker ofta genom enstaka inköp vid olika tillfällen. Om företag eller andra verksamheter i ovan nämnda fall skulle ses som producenter skulle det innebära att det kan bli väldigt många producenter som blir ansvariga för förpackningar. Detta trots att de förpackade varorna enbart har köpts in med syfte att användas och utan vidare syfte med förpackningarna som följt med varan. Som producent skulle de dock bli ansvariga för förpackningens utformning och för att registrera sig som producent. Naturvårdsverkets uppfattning är att detta får ses som orimliga konsekvenser när det endast rör sig om användning av en vara.

Frågan är dock om det är rimligt att den utländska säljaren vid distansförsäljning kan anses vara den som för in den förpackade varan till Sverige och därigenom blir ansvarig producent. Från EU-kommissionens vägledning framkommer att varor eller produkter som erbjuds till försäljning av säljare baserade utanför Sverige får anses släppas ut på den svenska marknaden, såvida försäljningen är inriktad på konsumenter eller andra slutanvändare i Sverige. Vilka webbplatser som kan anses rikta sig till svenska konsumenter får bedömas från fall till fall, bland annat med hänsyn till vilka geografiska områden som produkterna kan skickas till, vilka språk som finns tillgängliga och används för erbjudandet och/eller för beställning, betalningsmöjligheter etcetera.

När en distanshandelsaktör levererar till Sverige, tar emot betalningar från konsumenter i Sverige och använder det svenska språket kan det ses som att aktören uttryckligen har valt att leverera produkter till svenska konsumenter. Eftersom de produkter som erbjuds till försäljning av en distanshandelsaktör troligtvis beställs av konsumenter levereras de inom ramen för en kommersiell

verksamhet i form av till exempel e-handel. I allmänhet erbjuds produkter till försäljning mot betalning. Kostnadsfria produkter som erbjuds för leverans kan emellertid också utgöra en kommersiell verksamhet. När det gäller försäljning mellan privatpersoner betraktas däremot detta som regel inte som kommersiell verksamhet (se EU-kommissionens vägledning¹⁶).

Naturvårdsverkets bedömning utifrån detta är att en distanshandelsaktör etablerad utanför Sverige ska anses föra in varan till Sverige i samband med att den levereras till slutlig användare eller konsument. Den utländska aktören blir därmed producent. Eftersom den förpackade varan genom försäljningen till Sverige också släpps ut på den svenska marknaden ska den utländska aktören också uppfylla övriga bestämmelser om producentansvar enligt förpackningsförordningen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att i fall en användare, som är en privatperson, köper en förpackad vara genom distanshandel från en utländsk aktör, som inte är en privatperson, så uppfyller den utländska aktören kriterierna för att bli producent. Det gör däremot inte privatpersonen. I det fall en användare, som är ett företag, köper en förpackad vara genom distanshandel från en utländsk aktör, så kan såväl den utländska aktören som användaren betraktas som producent. Som nämnts i tidigare avsnitt i utredningen (se 4.2.1) anser Naturvårdsverket att det är problematiskt att samma förpackade vara ska kunna ha två producenter, och att det kan finnas skäl att lagstiftningsvägen försöka komma tillrätta med detta problem.

4.2.3 Distanshandel via andra aktörer som agerar mellanhand

Handel sker inte alltid direkt från en aktör till konsument utan kan även innefatta mellanhänder, även kallade förmedlare. Det kan till exempel vara olika typer av e-handelsplattformar. I Handelsrådets rapport om digitala marknadsplattformar och e-handelsplattformar beskrivs en plattformens grundläggande funktion som en mellanhand mellan två självständiga parter (se figur nedan för jämförelse mot försäljning via återförsäljare).¹⁷ Plattformens främsta uppgift är att koppla samman köpare och säljare, förenkla och möjliggöra transaktioner, presentera marknadens utbud samt hjälpa konsumenten att sortera i detta. Plattformen äger sällan det som marknadsförs eller det material som förekommer på plattformen och har ingen kontroll över produkterna. Det finns även hybridplattformar, till exempel Amazon och CDON, som växlar mellan att agera som plattform utan kontroll över produkterna och att vara återförsäljare av sina egna produkter.

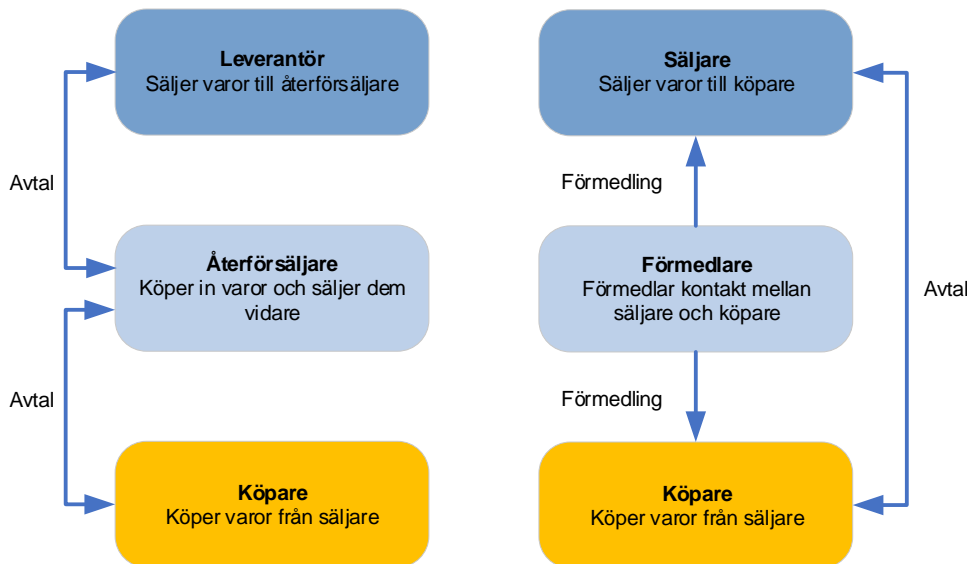
I Handelsrådets rapport tar man upp att det enligt e-handelsdirektivet inte kan läggas något ansvar på en e-handelsplattform som enbart agerar som mellanhand. Naturvårdsverket bedömer att de plattformar som uteslutande agerar mellanhand inte kan anses vara producent enligt gällande bestämmelser i förpackningsförordningen. Om en e-handelsplattform däremot är återförsäljare av

¹⁶ Europeiska kommissionen (2016), s.19.

¹⁷ Handelsrådet (2019). Rapport om Digitala marknadsplatser och e-handelsplattformar.

sina egna produkter kan den anses vara producent. Detta kräver dock bedömning från fall till fall.

Figur 1. Schematisk bild av handel via återförsäljare respektive förmedlare



Det finns även aktörer som erbjuder lagerhållning i Sverige för snabbare leverans till konsumenter. Även här blir det som avgör producentansvaret vem som kan anses ha fört in de förpackade varorna i Sverige. Därutöver är det Naturvårdsverkets bedömning att varor som endast hålls i lager hos en sådan aktör inte ska anses ha tillhandahållits eller släppts ut på marknaden, eftersom de inte tillgängliggjorts för konsumenter.

Det kan också finnas situationer när utländska aktörer har filialer i Sverige. I Naturvårdsverkets tidigare vägledning gällande producentansvaret för WEEE ses filialer som en del av den utländska producenten som agerar på uppdrag av sitt moderbolag.¹⁸ Motsvarande tolkning är aktuell för producentansvaret för förpackningar. Det innebär att man får göra samma bedömning som för alla utländska aktörer om de anses vara den som tillhandahåller eller släpper ut en förpackning på marknaden eller inte.

4.2.4 Gränshandel med förpackade varor eller förpackningar

Naturvårdsverket har valt att inte närmare utreda frågor om hantering och finansiering av förpackningsavfall från gränshandel (se avsnitt 2.3.1). För att tydliggöra skillnader mellan olika typer av handelssituationer sett till producentansvaret för förpackningar omfattar den juridiska nulägesanalysen ändå gränshandel.

¹⁸ Naturvårdsverket (2020). Producentansvar för elutrustning. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Avfall/Producentansvar/Elutrustning/#filialer> [2020-02-11]

Med gränshandel avser Naturvårdsverket de fall där slutanvändare (företag eller privatpersoner) handlar i ett annat land, inom eller utom EU, och själv tar med sig varorna hem till Sverige för eget bruk. I dessa fall anser Naturvårdsverket att det är slutanvändaren själv som för in varan till Sverige. En sådan slutanvändare kan dock inte anses släppa ut varan på den svenska marknaden. Förpackningar från sådan gränshandel har därför ingen producent i Sverige, eftersom införseln inte sker yrkesmässigt enligt producentdefinitionen i förpackningsförordningen. Förpackningar från gränshandel ska likväl sorteras ut och hanteras som en förpackning av slutanvändaren när de blir avfall och de insamlingssystem som producenterna ska tillhandahålla har en skyldighet att ta emot och hantera även dessa förpackningar. Gränshandel sker även ut från Sverige till andra länder, och på motsvarande sätt finns då en producent som tar ansvar i Sverige medan förpackningsavfallet hamnar i ett annat land.

4.2.5 Handel från svenska aktörer till slutlig användare eller konsument utanför Sverige

I de fall då producenter i Sverige säljer förpackningar eller förpackade varor till andra länder kan dessa förpackningar inte anses ha släppts ut på marknaden i Sverige. Det finns därmed inget krav på att tillhandahålla insamling för förpackningarna eller rapportera några mängder i Sverige. Producenten i Sverige omfattas emellertid av krav på utformning och registrering.

Svenska företag som säljer till andra länder utanför Sverige bör då ta reda på vilka regler som gäller i respektive land i fråga om producentansvar. Förutsättningarna för eventuellt producentansvar kan skilja sig åt, exempelvis ifråga om handel som sker på distans direkt till konsument respektive till en aktör som i sin tur släpper ut på marknaden.

I sammanhanget kan noteras att i såväl engångsplastdirektivet som WEEE-direktivet finns krav på att producenter ska utse ett behörigt ombud i de medlemsländer som de säljer till.¹⁹

¹⁹ Behörigt ombud finns bestämt i artikel 17 av WEEE-direktivet respektive artikel 8 p.6 av engångsplastdirektivet.

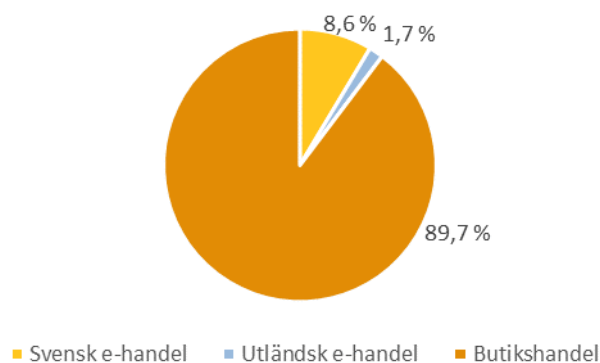
4.3 Mängd och kostnad för hantering av förpackningsavfall från distansförsäljning från utlandet

I detta avsnitt beskriver Naturvårdsverket uppskattningar av friåkarproblemets omfattning idag, sett till mängd och kostnad för hantering av förpackningsavfall. Vi beskriver även ett urval av faktorer som Naturvårdsverket anser kan ha betydelse för problemets utveckling under kommande år.

4.3.1 Utländsk e-handel

E-handeln med varor från utlandet omfattade 13,3 miljarder kronor år 2017, vilket kan jämföras med svenskars totala konsumtion via e-handel som var 80 miljarder kronor. E-handeln från utlandet andel av detaljhandelns totala försäljning i Sverige var 1,7 procent.

Figur 2 Marknadsandelar för butikshandel, svensk e-handel och utländsk e-handel, år 2017. Källa: Svensk Handel, 2018



Svenska konsumenters e-handel från utlandet under 2017 koncentrerades till ett antal större länder, av vilka Kina, Tyskland, Storbritannien och USA var de fyra största. Den svenska e-handeln är i första hand organiserad kring självständiga e-handelsbutiker. Svenska e-handelsköp utanför Sverige sker dock oftast via e-handelsplattformar. Naturvårdsverket har inte uppgifter om hur många eller vilka e-handelsbutiker som svenskarna handlar med, men uppskattningsvis handlar det om tusentals självständiga e-handelsbutiker. När det gäller e-handelsplattformarna finns det en handfull som dominerar marknaden.

4.3.2 Förpackningar från utländsk e-handel

På uppdrag av Naturvårdsverket har Svenska Miljöemissionsdata (SMED) gjort en förstudie med uppskattning av mängden förpackningar som härrör från utländsk e-handel. Information har inhämtats från kontakter med distributörer av paket och brev, myndigheter, företag och andra organisationer och även från webbsidor och rapporter. Beräkning av mängd paket från utländsk e-handel har gjorts i flera steg. Med hjälp av antalet försändelser som görs till privatpersoner och fördelningen av olika produktkategorier som beställs via e-handel har antalet paket inom olika kategorier uppskattats. I nästa steg har mängden förpackningar av papper respektive plast (mätt i vikt) uppskattats för olika typer av produktkategorier.

Baserat på förstudien från SMED uppskattar Naturvårdsverket antalet förpackningar från utländsk e-handel till ungefär 15–20 miljoner per år. Mängden förpackningsmaterial som härrör från denna handel uppskattas till 9 000–12 000 ton papper och 5 000–7 000 ton plast. Det kan jämföras med de 566 000 ton pappersförpackningar och 216 000 ton plastförpackningar som sattes på den svenska marknaden år 2017.²⁰ Naturvårdsverket har inte gjort någon uppskattning av mängden förpackningar av glas respektive metall från utländsk e-handel eftersom sådana material främst förekommer i mat- eller dryckesförpackningar. Dagligvaror som mat och dryck köps i liten omfattning via e-handel från utlandet.

Den totala mängden förpackningar som finns på marknaden i Sverige utan producentansvar kan uppskattas grovt genom att dra bort den mängd förpackningar som satts på marknaden inom producentansvaret från de förpackningar som sorteras ut i förpackningsåtervinningen, hamnar i restavfallet samt i grovavfallet på återvinningscentraler. Beräkningar enligt denna metod indikerar att totalt 160 000 ton plastförpackningar och 90 000 ton pappersförpackningar sätts på marknaden utan producentansvar. Det kan bero på underrapportering och att det finns producenter som sätter förpackningar på marknaden utan att vara anslutna till ett materialbolag och utan att ta eget ansvar, så kallade friåkare. Beräkningen bygger dock på data och uppskattningar, bland annat från plockanalyser, som är osäkra i vissa delar. Siffrorna ovan bör därför ses som indikationer snarare än definitiva fakta.

Om vi sätter förpackningsmängderna ovan, om 160 000 och 90 000 ton, i relation till uppskattad mängd förpackningar från utländsk e-handel ser vi att den utländska e-handeln endast står för en mindre del av dessa förpackningar. Beräkningen indikerar att den utländska e-handeln står för ungefär 3–5 procent av plastförpackningarna och 10–13 procent av de pappersförpackningar som inte ingår i producentansvaret. Det vill säga att resterande andelar i så fall utgörs av förpackningar från andra friåkare än distansförsäljare i utlandet. Naturvårdsverket har dock inte kunnat verifiera denna indikation under genomförandet av detta uppdrag.

²⁰ Naturvårdsverket (2018).

Tabell 1. Uppskattning av mängd förpackningar på den svenska marknaden inom respektive utanför producentansvaret, år 2017

	Papper	Plast
Mängd förpackningar som satts på svenska marknaden inom producentansvaret	566 000 ton	216 000 ton
Mängd "ofinansierade" förpackningar som satts på svenska marknaden utanför producentansvaret (inkl. från utländsk distansförsäljning)	90 000 ton	160 000 ton
Mängd "ofinansierade" förpackningar på den svenska marknaden från utländsk distansförsäljning	9 000–12 000 ton	5 000–7 000 ton

4.3.3 Förlorade avgiftsintäkter

Enligt Naturvårdsverket är det svårt att med säkerhet uppskatta kostnaderna för avfallshandlingen av förpackningar från utländsk e-handel. Ett sätt är att se på de förlorade intäkter som uppstår genom att utländska producenter inte betalar förpackningsavgift. FTI:s avgift för papper är 1,71 kr/kg och för plast 2,98–3,54 kr/kg.²¹ En utebliven potentiellt förlorad intäkt för materialbolagen kan utifrån detta uppskattas till cirka 15–20 miljoner kronor för papper och 16–22 miljoner kronor för plast.²² Detta kan sättas i relation till den totala ofinansierade delen, som grovt räknat kan tänkas utgöra en förlorad intäkt hos materialbolagen på 154 miljoner kronor för papper och 506 miljoner kronor för plast. Utifrån detta kan man anta att förpackningsavfall som härrör från distanshandel står för en relativt liten del av den totala mängden ofinansierat förpackningsavfall i Sverige.

Tabell 2. Uppskattning av intäkter och förlorade intäkter från uteblivna förpackningsavgifter för förpackningar satta på marknaden i Sverige, år 2017

	Papper	Plast	Papper och plast
Totala intäkter för förpackningar som satts på marknaden i Sverige	968 mnkr	691 mnkr	1 659 mnkr
Totala förlorade intäkter (inkl. utländsk distansförsäljning)	154 mnkr	506 mnkr	660 mnkr
Förlorade intäkter p.g.a. utländsk distansförsäljning	15–20 mnkr	16–22 mnkr	31–42 mnkr
Andel förlorad intäkt p.g.a. utländsk distansförsäljning av all förlorad intäkt	10–13 %	3–4 %	5–6 %
Andel förlorad intäkt p.g.a. utländsk distansförsäljning av total intäkt	2 %	2–3 %	2–3 %

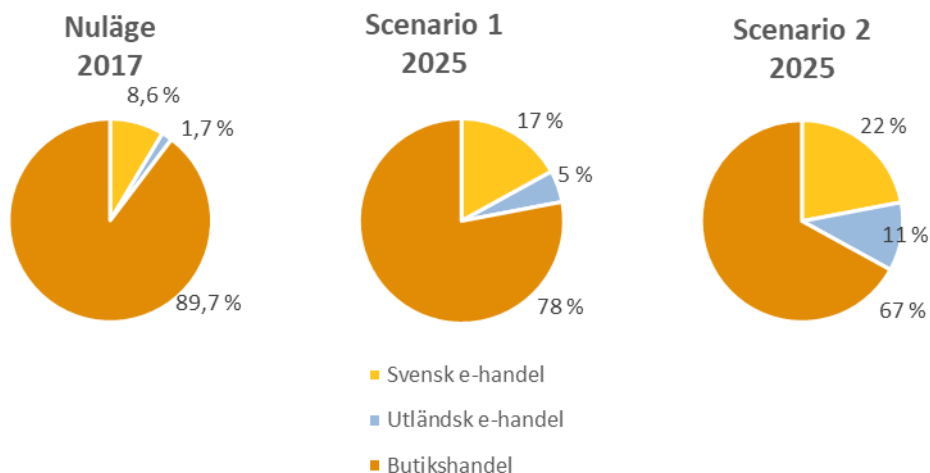
²¹ FTI (2019). Avgifter 2019. <https://www.ftiab.se/2638.html> [2020-02-12]

²² Använt medelvärde, $(2,98+3,54)/2= 3,26$.

4.3.4 Utveckling av utländsk e-handel

Enligt Svensk Handels prognoser²³ till 2025 förväntas e-handeln öka markant, huvudsakligen i form av handel med sällanköpsvaror. Den utländska e-handeln förväntas öka från 2 % till mellan 5 och 11 % av den totala omsättningen i detaljhandeln. Den högre prognosen i scenario två beror på att tillväxttakten och den tekniska utvecklingen antas vara snabbare. Den faktor som bedöms ha störst effekt på tillväxttakten är om utländska plattformar etablerar sig i Sverige.

Figur 3. Marknadsandelar för butikshandel, svensk e-handel och utländsk e-handel, år 2017 och i scenarion för år 2025. Källa: Svensk Handel, 2018



²³ Svensk Handel (2018). Det stora detaljhandelsskiftet. Rapport 2018.

4.3.5 Utveckling av förpackningsavgifter

I och med nya krav om fastighetsnära insamling som börjar gälla 2021, spår insamlingssystemen att den avgift som idag tas in från producenterna kommer att öka. FTI och TMR har uppgett till Naturvårdsverket att avgifterna kan behöva höjas till 2–4 gånger de nivåer som gällde 2019. För förpackningsproducenter anslutna till FTI anges avgifterna för förpackningar till hushåll i tabellen nedan. Från april 2019 har differentierade avgifter för plast införts och från årsskiftet 2020 infördes differentierade avgifter också för pappersförpackningar. Baserat på uppgifter från FTI gör Naturvårdsverket antagandet att avgiftsnivåerna för 2021 kommer att bli tre gånger högre än 2019 års avgifter. Detta antagande ligger till grund för Naturvårdsverkets uppskattning av framtida utveckling av kostnader för hantering av förpackningsavfall från privat införsel av varor i ett referensalternativ.

Tabell 3. Förpackningsavgifter år 2019 och 2020, samt förväntad utveckling av förpackningsavgifter till år 2021

	2019 (t.o.m. 31 mars)	2019 (fr.o.m. 1 april)	2020	2021
	kr/kg	kr/kg	kr/kg	kr/kg
Papper	1,07	1,92		3,21
högre			3,28	
lägre			2,23	
Plast	2,45			7,35
högre		3,90	5,22	
lägre		3,15	3,47	

4.3.6 Förväntad utveckling av problemet

Sammanfattningsvis pekar Naturvårdsverkets beräkningar och uppskattningar på att friåkning i producentansvaret för förpackningar på grund av distansförsäljning från utlandet idag resulterar i relativt små uteblivna intäkter för insamlingssystemen. E-handeln med sällanköpsvaror förväntas dock öka under kommande år, vilket kan leda till ökad andel friåkning. Förpackningsavgifterna förväntas samtidigt höjas, vilket ytterligare skulle öka storleken på de uteblivna avgiftsintäkterna.

Naturvårdsverkets beräkningar och uppskattningar sammanfattas i tabellen nedan, för år 2017 respektive scenarion för 2025. Siffrorna bör dock ses indikationer, inte definitiva slutsatser, om friåkarproblemets utveckling.

Tabell 4. Illustrativ beräkning av mängder förpackningsavfall från privat införsel av varor, och kostnader för hantering av förpackningsavfall i ett referensalternativ fram till år 2025

	2017	2025 Scenario 1	2025 Scenario 2
Omsättning Total detaljhandel (Svensk handel, 2018)	780 mdkr	956 mdkr	
Utländsk e-handel (Svensk handel, 2018)	13 mdkr (1,7 %)	49 mdkr (5 %)	103 mdkr (11 %)
Mängd förpackningar satta på den svenska marknaden inom producentansvaret (ton)	566 000 papper 216 000 plast	≈ 650 000 papper ≈ 250 000 plast	
Mängd förpackningsavfall från utländsk e-handel (ton)	9 000–12 000 papper 5 000–7000 plast	≈ 39 000 papper ≈ 22 000 plast	≈ 83 000 papper ≈ 48 000 plast
Totala avgiftsintäkter för förpackningar satta på marknaden i Sverige (oförändrade avgifter)	1 659 mnkr	≈ 1 900 mnkr	
Totala avgiftsintäkter om avgifter höjs till 3 gånger 2019 års nivåer		≈ 5 700 mnkr	
Förlorade avgiftsintäkter pga. friåkning i utländsk e-handel (oförändrade avgifter)	31–42 mnkr (2–3%)	120–160 mnkr	250–330 mnkr
Förlorade avgiftsintäkter om avgifter höjs till 3 gånger 2019 års nivåer		350–480 mnkr	740–1 000 mnkr

Siffrorna nederst i tabellen ger indikationer om vilka summor av förlorade avgiftsintäkter det kan komma att handla om framöver. Uppskattningarna ger ett spann på 120–1 000 miljoner kr förlorade förpackningsavgifter på grund av distansförsäljning från utlandet år 2025. Det skulle motsvara 6–15 procent av de uppskattade framtida avgiftsintäkterna, och belasta de producenter som är anslutna till insamlingssystem.

Sammanfattningsvis pekar Naturvårdsverkets uppskattningar på att de producenter som är med och finansierar insamlingssystemet kan förväntas behöva bära högre kostnader än idag, delvis på grund av friåkning i utlandet. Enligt bland andra Svensk handel skulle sådana ökade kostnader bidra till snedvriden konkurrens mellan aktörer som tar producentansvar respektive utländska distansförsäljare som friåker. Det bör dock noteras att kostnadsökningen, utifrån antagandet att kostnaden för insamlingssystemet sprids ut på aktörer inom den svenska detaljhandeln, är relativt liten sett till total omsättning. Om de uteblivna förpackningsavgifterna når 1 000 miljoner kr (det högre värdet i spannet ovan) skulle det utslaget på hela den svenska detaljhandelns utgöra ca 0,1 procent av den totala omsättningen. Naturvårdsverket ser därför skäl att ifrågasätta påståenden om allvarlig påverkan på konkurrensvillkor för svenska företag, åtminstone sett till detaljhandeln i sin helhet.

5. Handlingsalternativ och konsekvenser

I detta avsnitt diskuteras förutsättningar, behov sett utifrån ett referensalternativ samt möjliga lösningar på problemet med friåkning på grund av distansförsäljning från utlandet till privatpersoner i Sverige. Sist i avsnittet gör vi en bedömning av handlingsalternativ, vilket leder vidare till det författningsförslag som presenteras i efterföljande avsnitt.

5.1 EU-rättsliga förutsättningar för handlingsalternativ

Problemet med utländska distansförsäljare som agerar friåkare i det svenska producentansvarssystemet för förpackningar har flera olika orsaker. Det kan till exempel bero:

- Att regelverket inte är tydligt i fråga om huruvida det inkluderar distansförsäljning från utlandet.
- Okunskap om producentansvar.
- Medvetet undvikande av ansvar och kostnader.

Eventuella ändringar i bestämmelser eller andra styrmedel bör utformas för att motverka ovanstående orsaker. Det kan handla om att tydliggöra att utländska distansförsäljare omfattas av producentansvar för förpackningar, vägleda eller informera om bestämmelserna samt utveckla förutsättningar för tillsyn och kontroll av efterlevnad. Sådana handlingsalternativ behöver dock övervägas med hänsyn till förutsättningar och krav enligt gällande och kommande EU-bestämmelser. Framför allt behöver man ta hänsyn till bestämmelser som följer av EU:s avfallspaket från 2018 och engångsplastdirektivet som beslutades 2019.

5.1.1 Avfallspaketet

Under maj 2018 beslutade Europaparlamentet och Europeiska unionens råd om flera ändringar i det så kallade avfallspaketet, som berörde sex direktiv inom avfallsområdet, bland annat förpackningsdirektivet och avfallsdirektivet. I avfallsdirektivet har man lagt till det man kallar minimikrav för utökat producentansvar i artikel 8 och 8a. Medlemsstaterna ska enligt artikel 8a p. 7, senast den 5 januari 2023 vidta åtgärder för att säkerställa att system för utökat producentansvar som har inrättats före den 4 juli 2018 följer minimikraven. Nedan listas de minimikrav som Naturvårdsverket bedömer närmast berör frågor som utreds inom regeringsuppdraget:

- Artikel 8a p. 1a – *fastställa tydliga roller och ansvarsområden för alla relevanta inblandade aktörer, däribland produkters producenter som släpper ut produkter på medlemsstatens marknad, organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för deras räkning, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala*

myndigheter och, i tillämpliga fall, aktörer inom återanvändning och förberedelse för återanvändning och företag inom den sociala ekonomin,

- Artikel 8a p. 1 d – säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek, utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på producenter, inbegripet små och medelstora företag, av små mängder produkter.
- Artikel 8a p. 3 – medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att alla produkters producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för produkters producenters räkning. Punkt 3 innehåller vidare ett antal punkter med ansvar som ska uppfyllas.
- Artikel 8a p. 5 - medlemsstaterna ska inrätta ett lämpligt system för övervakning och kontroll av efterlevnad i syfte att säkerställa att produkters producenter och organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för deras räkning, inklusive vid distansförsäljning, att de ekonomiska medlen används på ett korrekt sätt, och att alla aktörer som deltar i genomförandet av systemen för utökat producentansvar rapporterar tillförlitliga uppgifter.

Om det i en medlemsstat finns flera organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för produkters producenters räkning, ska den berörda medlemsstaten utse minst ett organ utan privata intressen eller en myndighet som ska övervaka genomförandet av skyldigheterna med avseende på utökat producentansvar.

Varje medlemsstat ska ge produkters producenter, som är etablerade i en annan medlemsstat och släpper ut produkter på dess territorium, möjlighet att utse en juridisk eller fysisk person som är etablerad på dess territorium till behörigt ombud som ska ansvara för att producentens skyldigheter inom system för utökat producentansvar fullgörs på dess territorium.

Medlemsstaterna får, för övervakning och kontroll av att produktens producents skyldigheter med avseende på system för utökat producentansvar fullgörs, fastställa krav, exempelvis registrerings-, informations- och rapporteringskrav, som ska uppfyllas av en juridisk eller fysisk person som utses till behörigt ombud på dess territorium”

Förändringarna i förpackningsdirektivet innebär att det numera finns ett krav i förpackningsdirektivet, artikel 7.2, att medlemsstater ska säkerställa att system för utökat producentansvar inrättas för alla förpackningar. Ett utökat system för producentansvar ska både vara implementerat senast 31 december 2024 och leva upp till de krav som ställs i avfallsdirektivet artikel 8 och 8a. Detta innebär att de länder som idag inte har ett system för producentansvar kommer att behöva upprätta ett.

Kraven på producentansvar och minimikraven ovan gäller alla medlemsländer i EU, vilket innebär att bestämmelser om förpackningar kommer att bli mer harmoniserade mellan länderna jämfört med idag. Det kommer även att innebära att de olika producentansvaren blir mer harmoniserade sinsemellan, till exempel producentansvar för elutrustning respektive förpackningar. Sverige ska med anledningen av detta se till att alla våra producentansvar, bland annat gällande förpackningar, lever upp till de krav som ställs. Några färdiga förslag på förändringar i de svenska bestämmelserna för att uppfylla ovan nämnda krav har dock inte presenterats i dagsläget.

Under tiden som Naturvårdsverket har arbetat med uppdraget har EU-kommissionen meddelat att de ska ta fram ny vägledning till det reviderade avfallsdirektivet, bland annat i fråga om producentansvar vid distansförsäljning. Detta görs med stöd av konsultbolaget Eunomia, som under 2019 har arbetat med ett rapportutkast²⁴ som har cirkulerats till berörda aktörer i medlemsländerna. EU-kommissionen har dock inte tagit ställning till vägledning och rekommendationer ännu, men har lovat att göra det under 2020.²⁵

EU-kommissionens arbete med en utvecklad vägledning föranleds bland annat av behov av harmonisering mellan producentansvaren för att underlätta för producenterna. Företag berörs ofta av flera olika producentansvar i de olika länder där de säljer sina produkter. En harmonisering av medlemsländernas producentansvar kan också förbättra förutsättningarna för övervakning och kontroll i samarbete mellan myndigheter i olika länder.

5.1.2 Engångsplastdirektivet

Under 2019 beslutades direktiv (EU) 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, det så kallade engångsplastdirektivet.²⁶

Direktivet syftar till att minska förbrukningen av de vanligast förekommande plastprodukterna i nedskräpning. Produkterna omfattas enligt direktivet av olika åtgärder, bland annat minskad förbrukning, förbud, utformningskrav och medvetandehöjande åtgärder. Vissa typer av förpackningar omfattas av direktivets olika krav, till exempel livsmedels- och dryckesbehållare samt dryckesflaskor. För det här uppdraget är det relevant att se på de definitioner av producent som finns i engångsplastdirektivet, då det berör utländska producenter. I engångsplastdirektivet definierar man i art. 3 p. 11 producent enligt följande:

²⁴ I oktober 2019 hölls en workshop för intressenter där ett utkast av rapporten presenterades och intressenter fick möjlighet att kommentera och ställa frågor. EU-kommissionen efterfrågade i januari 2020 synpunkter från medlemsländerna och andra intressenter för att ge underlag för vidare arbete.

²⁵ Euractiv (2018). Brussels plans new EU packaging rules to cut waste. <https://www.euractiv.com/section/circular-economy/news/fri-brussels-plans-new-eu-packaging-rules-to-cut-waste/> [2020-02-12]

²⁶ Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

- a) *”alla fysiska och juridiska personer som är etablerade i en medlemsstat och som, oavsett försäljningsmetod, inbegripet genom distansavtal enligt definitionen i artikel 2.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU (21), yrkesmässigt tillverkar, fyller, säljer eller importerar och på den medlemsstatens marknad släpper ut plastprodukter för engångsbruk, fyllda plastprodukter för engångsbruk eller fiskeredskap som innehåller plast, utom personer som bedriver fiskeverksamhet enligt definitionen i artikel 4.28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 (22), eller*
- b) *alla fysiska och juridiska personer som är etablerade i en medlemsstat eller i ett tredjeland och som genom distansavtal enligt definitionen i artikel 2.7 i direktiv 2011/83/EU yrkesmässigt direkt till privata hushåll eller till andra användare än privata hushåll i en annan medlemsstat säljer plastprodukter för engångsbruk, fyllda plastprodukter för engångsbruk eller fiskeredskap som innehåller plast, utom personer som bedriver fiskeverksamhet enligt definitionen i artikel 4.28 i förordning (EU) nr 1380/2013,”*

I artikel 8 finns bestämmelser om utökat producentansvar. Det som är relevant för detta regeringsuppdrag är att man i p. 6 och 7 reglerar att:

6. *Varje medlemsstat ska ge tillverkare och som är etablerade i en annan medlemsstat och släpper ut produkter på dess territorium, möjlighet att utse en juridisk eller fysisk person som är etablerad på dess territorium till behörigt ombud som ska ansvara för att producentens skyldigheter inom system för utökat producentansvar fullgörs på dess territorium.*
7. *Varje medlemsstat ska säkerställa att en producent som är etablerad på dess territorium och som säljer plastprodukter för engångsbruk som förtecknas i del E i bilagan och fiskeredskap som innehåller plast i en annan medlemsstat där denne inte är etablerad utser ett behörigt ombud i den andra medlemsstaten. Det behöriga ombudet ska vara den person som ansvarar för att fullgöra producentens skyldigheter enligt detta direktiv på den andra medlemsstatens territorium.”*

De svenska bestämmelser som införs för att uppfylla förpackningsdirektivet och engångsplastdirektivet behöver överensstämma i vissa delar, bland annat för att underlätta efterlevnad för förpackningsproducenterna. Engångsplastdirektivet är idag inte implementerat i svensk lagstiftning och regeringen har tillsatt en utredning med syfte att ta fram förslag på hur direktivet ska implementeras i svensk lagstiftning.²⁷

²⁷ Miljödepartementet (2019). Åtgärder för ökad återvinning, minskad konsumtion och minskad nedskräpning av plast. Pressmeddelande från Miljödepartementet. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/07/atgarder-for-okad-atervinning-minskad-konsumtion-och-minskad-nedskrapning-av-plast/> [2020-02-12].

5.2 Referensalternativ – ökande friåkning i producentansvar för förpackningar

Naturvårdsverket bedömer att problemet med hantering och finansiering av förpackningsavfall från privat införsel av varor påverkar insamlingssystemen i begränsad omfattning idag, sett till kvantiteter och kostnader (det vill säga uteblivna avgiftsintäkter på grund av friåkning). För aktörer inom det svenska insamlings- och sorteringsystemet, det vill säga de kommuner och företag som ingår i producentansvarssystem för förpackningar, handlar problemet idag framförallt om att nuvarande bestämmelser uppfattas som otydliga och orättvisa. Detta försvårar samarbete, överenskommelser om ansvarsfördelning samt fördelning av finansiering och möjligheterna att ställa krav på utländska distansförsäljare.

I föregående avsnitt 4.3.6 ges en illustrativ beräkning av mängden förpackningsavfall från distansförsäljning av förpackade varor från utlandet, samt kostnader för hantering av förpackningsavfall i ett referensalternativ fram till år 2025. Beräkningarna ger indikationer om problemets storlek idag och under de närmaste åren. Under kommande år förväntas problemet växa i takt med ökande e-handel från utlandet. Naturvårdsverket uppskattar storleken på förlorade avgiftsintäkter till 120–1 000 miljoner kr i ett referensalternativ fram till år 2025. Detta skulle utgöra 6–15 procent av de totala beräknade intäkterna från förpackningsavgifter. Det breda spannet i uppskattningen beror främst på hur insamlingssystemens avgiftsnivåer utvecklas under kommande år samt förväntad tillväxt i e-handel från utlandet. Avgiftsnivåerna förväntas öka under kommande år, bland annat till följd av nya krav på fastighetsnära insamling.

Ett bortfall på 6–15 procent av de totala avgiftsintäkterna kan ses som betydande. I praktiken kan det betyda att de förpackningsproducenter som är anslutna till insamlingssystemen får betala motsvarande högre avgifter. Samtidigt bör man notera att många förpackningar inte tas omhand i insamlingssystemen utan istället hamnar i det restavfall som kommunerna ansvarar för (se avsnitt 3.2). Kommunernas insamling finansieras genom den avfallstaxa som fastighetsägare betalar. Där har kostnaderna för hanteringen av avfallet skjutits vidare från producenterna till de boende, via uttag av avfallsavgifter eller via hyra respektive medlemsavgifter i bostadsrättsföreningar. Det är för övrigt oklart hur stor del av de förpackningar som hamnar i restavfallet som härstammar från distansförsäljning från utlandet. Det finns också indikationer på omfattande friåkning även bland svenska aktörer som borde ta producentansvar, vilket bör ställas i relation till friåkning i distansförsäljning från utlandet. Naturvårdsverket saknar dock idag underlag för att med säkerhet kunna bedöma omfattningen av den totala friåkningen.

Internationellt sker en utveckling av e-handelsförpackningar i riktning mot att effektivisera varutransporter och minska mängden förpackningsavfall, särskilt i

form av plast.²⁸ Detta drivs på bland annat av EU:s initiativ och åtgärder inom cirkulär ekonomi-paketet. Problemen med ökande mängder förpackningsavfall från e-handel får allt fler länder runtom i världen att vidta åtgärder. Denna trend kan motverka en ökning av mängden förpackningsavfall från utländsk e-handel i Sverige, men Naturvårdsverket kan i dagsläget inte kvantifiera hur framtida mängder av förpackningsavfall kommer att påverkas.

Med befintliga bestämmelser och krav som gäller för insamling och hantering av förpackningsavfall bedömer Naturvårdsverket att risken för negativ miljöpåverkan till följd av friåkning är fortsatt begränsad. Vi bedömer dock att friåkarproblemet på sikt riskerar försvåra finansieringen av det svenska systemet för insamling, sortering och hantering av förpackningsavfall.

De aktörer som är anslutna till insamlingssystem förväntas behöva bära kostnader för hantering av förpackningsavfall från ökande e-handel från utlandet. Det finns farhågor om att förtroendet för insamlingssystemen därmed undergrävs och att viljan hos förpackningsproducenter att ta ansvar och bidra till finansieringen av insamlingssystemen påverkas negativt. I ett referensalternativ är det dessutom fortsatt otydligt för berörda aktörer i vilken mån distansförsäljare i utlandet omfattas av producentansvar i Sverige. Det innebär fortsatta svårigheter för aktörerna att komma överens i frågor om ansvar för finansiering av hanteringen av förpackningsavfall.

5.3 Handlingsalternativ

Naturvårdsverket beskriver och bedömer i detta avsnitt olika handlingsalternativ utifrån kriterier som svarar mot primära målsättningar och behov av lösningar som framkommit under genomförandet av uppdraget. Naturvårdsverket bedömer (i ett referensalternativ att problemet med förpackningsavfall från privat införsel av varor inte innebär någon betydande risk för negativ miljöpåverkan, varför handlingsalternativen inte bedöms utifrån miljönytta. Bedömningen av respektive handlingsalternativ görs främst i förhållande till följande kriterier:

- Uppfyllelse av krav enligt bestämmelser i EU:s avfalls- respektive förpackningsdirektiv.
- Tydlighet i bestämmelser eller andra villkor som ska tillämpas av myndigheter, företag och andra aktörer.
- Förutsättningar för övervakning och kontroll av producentansvar i fråga om förpackningar från privat införsel av varor.
- Förutsättningar för insamlingssystemen att hämta in avgifter för att finansiera hanteringen av förpackningsavfall.
- Påverkan på administrations- och transaktionskostnader för myndigheter, företag och konsumenter.

²⁸ Se till exempel Packaging Digest (2018) Sustainable packaging study.

5.3.1 Alternativ 1: Förtydligad producentdefinition och tillägg om producentrepresentant respektive ombud enligt engångsplastdirektivet

Sett utifrån Naturvårdsverkets juridiska nulägesanalys i avsnitt 4.2 kan begreppet ”för in” i producentdefinitionen i förpackningsförordningen tolkas som att det innefattar distansförsäljning från utlandet. Detta är dock inte tillräckligt tydligt för alla berörda, vilket framkommit bland annat i samråd med berörda aktörer och i tidigare remissvar till regeringen. Det finns även krav i engångsplastdirektivet (se avsnitt 5.1.2) om att producentdefinitionen uttryckligen ska omfatta distansförsäljning.

Ett handlingsalternativ är att göra förtydliganden i förpackningsförordningen så att det uttryckligt framgår att den som från ett land utanför Sverige yrkesmässigt säljer en förpackad vara eller en förpackning till en slutlig användare eller konsument i Sverige omfattas av bestämmelserna om producentansvar för förpackningar. Detta skulle kunna göras genom likalydande kompletteringar i definitionen av producent (8 § förpackningsförordningen) och krav på att årligen lämna en rapport till Naturvårdsverket (73 § förpackningsförordningen).

Detta handlingsalternativ skulle delvis tillmötesgå minimikrav enligt EU:s avfallsdirektiv, i första hand att säkerställa att bestämmelserna gäller produkters producenter lika oavsett ursprung. Förtydligandet ligger också i linje med engångsplastdirektivets krav. Vidare skulle detta handlingsalternativ ge ökad tydlighet för företag, ansvariga för insamlingssystem och andra berörda.

Detta förtydligande i förordningen skulle dock endast i begränsad utsträckning bidra till att förbättra förutsättningarna för övervakning och kontroll av efterlevnaden av producenternas ansvar. Naturvårdsverket skulle, i förhållande till det stora antalet producenter som finns utspridda över världen, ha fortsatt svårt att identifiera, utöva tillsyn och utkräva ansvar av utländska producenter som säljer varor på distans till svenska konsumenter. Förutsättningarna för insamlingssystemen att förmå utländska förpackningsproducenter att ansluta sig och bidra till finansiering skulle troligen inte heller förändras avsevärt.

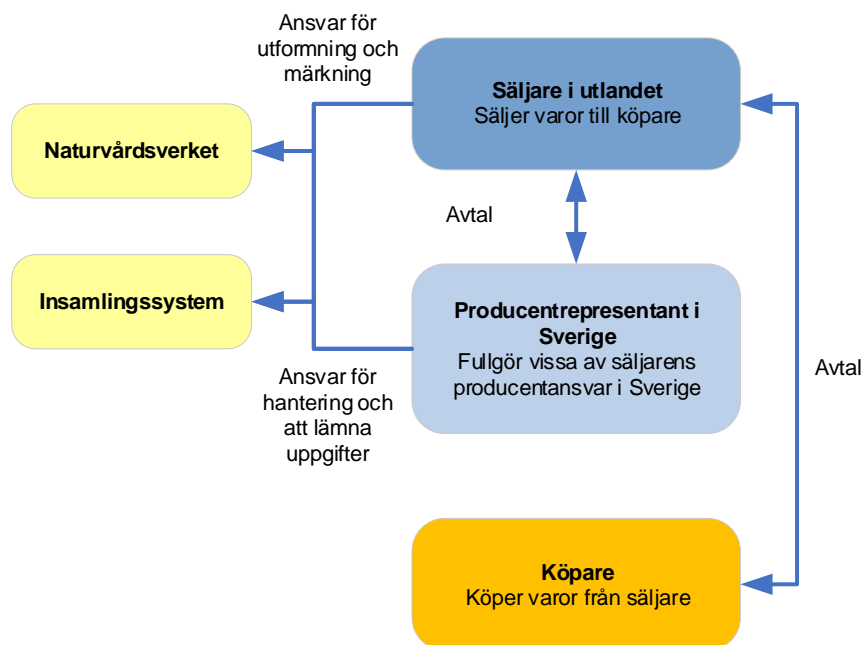
Ett sätt att förenkla för utländska producenter att uppfylla producentansvar är att utöver ett förtydligande av producentdefinitionen tillföra möjlighet att utse en producentrepresentant i Sverige. En sådan förenkling skulle till viss del kunna bidra till ökad efterlevnad.

Bestämmelser skulle kunna utformas så att en producentrepresentant, när en sådan utsetts, har skyldighet att anmäla detta till Naturvårdsverket.

Producentrepresentanten ska då, enligt skriftlig fullmakt från producenten, ta ansvar för att fullgöra skyldigheter av administrativ karaktär, bland annat angående insamling, finansiering och rapportering enligt förpackningsförordningen. Ansvar för förpackningens utformning eller märkning (enligt 37 § respektive 41 § i

förpackningsförordningen) skulle producentrepresentanten dock inte överta, eftersom denna typ av åtgärder inte bör delegeras.²⁹ Se schematisk bild av relationer och ansvar nedan. Dessa ändringar skulle behöva införas genom tillägg i nya paragrafer i förpackningsförordningen, vilket skulle tillmötesgå ytterligare ett minimikrav enligt artikel 8a p. 5 i EU:s reviderade avfallsdirektiv (se avsnitt 5.1.1).

Figur 4. Schematisk bild av relationer och ansvar när en producentrepresentant i Sverige har utsetts av en producent i utlandet



Om möjlighet att utse producentrepresentant införs kan förpackningsproducenter i utlandet välja att uppfylla delar av producentansvaret via aktörer som finns i Sverige. I den mån utländska producenter väljer att göra detta kan förutsättningarna för uppföljning och tillsyn av producentansvaret förbättras. Det gäller även möjligheterna för insamlingssystemen att hämta in avgifter.

Producentrepresentanter i Sverige skulle, till skillnad från utländska producenter, finnas inom räckhåll för Naturvårdsverket som tillsynsmyndighet. Möjligheten att utse producentrepresentant kan också förenkla för utländska förpackningsproducenter att uppfylla producentansvar för förpackningar i Sverige. I praktiken handlar det dock om en tjänst som för producenterna rimligen innebär kostnader utöver avgifterna till insamlingssystemen. Denna typ av tjänst torde dock bli kostnadsmässigt fördelaktigt för utländska förpackningsproducenter jämfört med de administrativa kostnaderna för att själva sätta sig in i svenska bestämmelser och fullgöra producentansvar. Ett liknande förfarande sker för övrigt idag inom producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter (se avsnitt 4.1.2), där till exempel El-kretsen och Recipo kan agera auktoriserad producentrepresentant i Sverige.

²⁹ Enligt avsnitt 3.2 i EU-kommissionens blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser bör endast uppgifter av administrativ karaktär delegeras till en producentrepresentant.

Effekten av dessa tillägg beror dock på hur utländska förpackningsproducenter väljer att agera. De kan fortsatt undgå att själva ta förpackningsansvar enligt svenska bestämmelser, medvetet eller på grund av okunskap, och de kan välja att inte utse producentrepresentant i Sverige. Förutsättningarna för uppföljning och tillsyn kommer i dessa fall att vara fortsatt bristfälliga då utländska producenter är svåra att identifiera och nå i tillsyn.

Utöver tillägget om producentrepresentant i Sverige för utländska producenter skulle tillägg också kunna göras om vilket ansvar producenter i Sverige har i andra länder dit de säljer förpackningar eller förpackade varor. Detta skulle i likhet med förordning om producentansvar för elutrustning kunna formuleras så att en producent som är etablerad i Sverige ska utse ombud i ett annat land i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), dit producenten levererar förpackade varor eller förpackningar. Detta för att fullgöra det ansvar för förpackningen som producenten har i det landet. Denna typ av krav finns vare sig omnämnt i förpackningsdirektivet eller det reviderade avfallsdirektivet, men är ett krav enligt artikel 8 p. 7 i engångsplastdirektivet. Kravet skulle därför behöva utformas specifikt i fråga om förpackningar som omfattas av engångsplastdirektivet. Denna typ av tillägg kan inte förväntas bidra till att lösa problemet med friåkning i Sverige på grund av distansförsäljning från utlandet. Det skulle dock kunna bidra till att förutsättningarna för kontroll och efterlevnad av producentansvar i andra EES-länder förbättras.

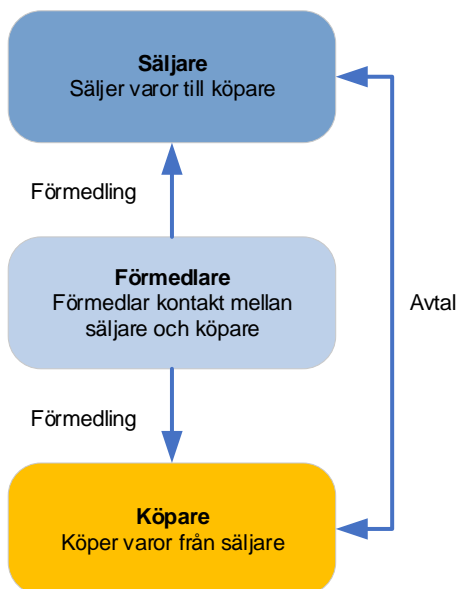
5.3.2 Alternativ 2: Krav på förmedlare av distansförsäljning från utlandet

Studier har visat att förmedlare av försäljning av varor till konsumenter, till exempel via e-handelsplattformar, bidrar till friåkning i producentansvarssystem i OECD-länderna.³⁰ Med förmedlare avses här den som yrkesmässigt förmedlar försäljningar av förpackade varor eller förpackningar direkt till svenska konsumenter från säljare i utlandet. Förmedlare fungerar som mellanhänder mellan två självständiga parter. E-handelsplattformar används för att förmedla varor från ett stort antal säljare som, enligt erfarenheter i Sverige och andra OECD-länder, i många fall inte uppfyller svenska producentansvarsbestämmelser. Företag som agerar förmedlare tillämpar varierande affärsmodeller som bland annat kan omfatta värdtjänster.³¹ Det är normalt säljaren som skickar varan direkt till konsumenten, utan direkt inblandning av förmedlaren, men det förekommer även att förmedlaren anordnar transporten av varan. Förmedlarnas verksamhet kan ibland även kombineras med att förmedlarna själva säljer varor direkt till konsumenter. Förenklat kan situationen beskrivas enligt figuren nedan.

³⁰ Hilton et. al. (2019).

³¹ Med värdtjänster avses verksamheter såsom lagring av information som lämnas av mottagaren av tjänsten, t.ex. webbshoppar och marknadsplatser eller marknadsplattformar som i denna redovisning benämns övergripande som e-handelsplattformar.

Figur 5. Schematisk bild av relationer mellan säljare, förmedlare och köpare av varor



Inom ramen för EU-kommissionens utveckling av vägledning till det reviderade avfallsdirektivet diskuteras möjligheter att ställa krav på förmedlare, i syfte att stärka förutsättningarna för övervakning, kontroll och att utkräva ansvar vid distansförsäljning (se avsnitt 5.1.1). Med inspiration från EU-kommissionens ännu inte färdigställda vägledning ser Naturvårdsverket att ett handlingsalternativ skulle kunna vara att införa krav i förpackningsförordningen om att förmedlare helt eller delvis ska ta producentansvar. Det skulle i så fall gälla i situationer då företag förmedlar varor från andra producenter till svenska konsumenter. Detta handlingsalternativ bör i så fall övervägas som tillägg till handlingsalternativ 1.

Ett mindre ingripande handlingsalternativ, med samma syfte som bestämmelser enligt ovan, skulle kunna vara att Sverige förmår förmedlingsföretag att ingå överenskommelse om att följa viss praxis i förhållande till producentansvar. Detta har inte prövats i Sverige. Naturvårdsverket ser dock svårigheter, både avseende innehåll, arbetsinsats och tidsramar, för att på nationell nivå utveckla sådana överenskommelser med företag, som i de flesta fall är internationella och har sitt säte i utlandet. Även om överenskommelse skulle nås med vissa förmedlare skulle det återstå att säkerställa efterlevnad utan tvingande krav. Eventuella krav på förmedlare bör därför i första hand övervägas i form av bestämmelser på förordningsnivå.

Bestämmelser om ansvar för förmedlare skulle till exempel kunna omfatta att förmedlare:

- a) Ska kontrollera att säljare är anslutna till insamlingssystem i Sverige, i samband med att säljaren registrerar sig och ingår kontrakt med förmedlaren, och/eller

- b) Inte ska ge tillgång till förmedlingstjänster till de säljare som inte kan visa att de har nödvändig dokumentation av producentansvar för säljarens varor, eller
- c) Ska ta producentansvar istället för säljaren (som producentrepresentant eller producent) i de fall där förmedlaren underlättar import eller införsel och säljaren inte är ansluten till ett insamlingssystem, eller
- d) Ska lämna uppgifter till insamlingssystem och tillsynsmyndighet för att möjliggöra uppföljning och kontroll av de kvantiteter av förpackningar som angivits till producentansvarsregister.

I praktiken skulle ansvar för förmedlare enligt punkt c och d ovan kunna utformas i likhet med ansvar som faller på en producent eller producentrepresentant som utses av en utländsk producent (enligt handlingsalternativ 1). Det skulle dock behövas ytterligare bestämmelser för att ange ansvar enligt punkt a och b, vilket kräver noggrann analys för att säkerställa att reglerna blir tydliga och tillämpbara för företag och myndigheter. I likhet med det Handelsrådet konstaterar i en rapport om digitala marknadsplatser och e-handelsplattformar³², ser Naturvårdsverket att det i dagsläget inte är helt klarlagt var gränsen går i fråga om vilka krav som förmedlare kan ställa på säljare och vilken kontroll de kan utöva för att se till att villkoren följs.

Möjligheten att ställa krav på förmedlare kan för övrigt vara begränsad av gällande EU-bestämmelser, till exempel e-handelsdirektivet. I EU-kommissionens vägledning³³ om genomförande av EU:s produktbestämmelser sägs att: "*enligt artikel 15 i direktivet om elektronisk handel får medlemsstaterna inte ålägga tjänsteleverantörerna en allmän skyldighet att övervaka innehållet och inte heller någon allmän skyldighet att aktivt efterforska fakta eller omständigheter som kan tyda på olaglig verksamhet. Detta innebär att de nationella myndigheterna inte kan fastställa en allmän skyldighet för mellanhänder att aktivt övervaka all sin internettrafik och leta efter tecken på olagliga verksamheter, såsom osäkra produkter. Förbudet mot att kräva allmän övervakning begränsar dock inte de offentliga myndigheterna när det gäller att fastställa särskilda övervakningskrav, även om omfattningen av sådana arrangemang måste anges.*" Det torde alltså finnas visst utrymme för Sverige att ställa specifika krav på förmedlare i fråga om producentansvar. Denna fråga berörs dock av EU-kommissionens pågående arbete med utvecklad vägledning om producentansvar, vilket kan komma att förändra förutsättningarna för nämnda handlingsalternativ.

Om förmedlare får ansvar för att fullgöra producentansvar för förpackningar i Sverige bör förutsättningarna för övervakning och kontroll förbättras i vissa avseenden. Antalet förmedlare är mer överskådligt och denna typ av aktörer, till exempel Amazon, Ebay, Wish och Alibaba Express, är enklare för

³² Handelsrådet (2019). Rapport om Digitala marknadsplatser och e-handelsplattformar.

³³ Europeiska kommissionen (2016).

tillsynsmyndigheten att identifiera jämfört med ett större antal enskilda utländska säljare. Sådana förmedlare är dock vanligen inte etablerade i Sverige idag och de finns därför inte inom Sveriges direkta jurisdiktion. Det innebär att tillsynsmyndighetens möjligheter att utkräva ansvar kan antas bli begränsade, även om ansvariga förmedlare kan identifieras.

Förutsättningarna för tillsyn av förmedlare skulle möjligen kunna utvecklas genom att man inför krav i förpackningsförordningen om etablering i Sverige, alternativt att en producentrepresentant i Sverige måste utses, för att man ska få släppa ut en förpackning på den svenska marknaden. Sådana krav skulle i så fall behöva gälla även förmedlare. Naturvårdsverket ser dock inte att det finns stöd för att införa etableringskrav med hänsyn till principerna om fri rörlighet inom EU. Det är idag inte heller reglerat på EU-nivå i fråga om förpackningar, förutom förpackningar som omfattas av engångsplastdirektivet. Vidare kan det finnas hinder för Sverige att införa krav på förmedlare att vara etablerade i Sverige för att fullgöra producentansvar, sett till gällande EU-bestämmelser om informationssamhällets tjänster.

Att ålägga förmedlare med producentansvar kan, beroende på hur bestämmelserna utformas, påverka informationssamhällets tjänster³⁴ vilket i så fall innebär krav på anmälan enligt det så kallade anmälningsdirektivet.³⁵ En central fråga skulle i så fall vara om och i så fall hur någon form av etableringskrav utformas för att möjliggöra tillsyn riktad mot förmedlare. Naturvårdsverket noterar i detta sammanhang att Frankrike³⁶ är på väg att införa nya bestämmelser som bland annat omfattar ansvar för förmedlare bland annat i fråga om förpackningsavfall. I konsekvensutredningen³⁷ till det franska lagförslaget hävdas att de föreslagna kraven på förmedlare inte omfattas av anmälningsdirektivet, eftersom de endast handlar om krav på ekonomiska aktörer och inte tekniska föreskrifter. Naturvårdsverket har diskuterat denna fråga med Kommerskollegium och vi ser inte slutsatsen i den franska konsekvensutredningen som självklar. Dessutom ser förutsättningarna för att ställa krav på förmedlare annorlunda ut i Frankrike, där flera stora förmedlingsföretag finns etablerade.

Sett till administrations- och transaktionskostnader kan nämnas att förmedlare har egna avtal med säljare om vilka villkor de ska följa för att få nyttja olika former av

³⁴ Med informationssamhällets tjänster avses tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare.

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

³⁶ Beslutsunderlag och status för lagstiftningsprocessen i fråga finns tillgänglig på <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl18-660.html> [2020-01-14].

³⁷ Légifrance (2019). Étude d'impact Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. NOR : TREP1902395L/Bleue-1.

förmedlingstjänster. Företag som agerar förmedlare, till exempel genom e-handelsplattformar, har vanligen digitala system som möjliggör automatiserade processer för informationsöverföring och dokumentation. Sådana system bör kunna användas för att minimera administrationskostnaderna för förmedlare och säljare.

Konsekvenserna för förmedlare av eventuella nya krav om producentansvar är svåra för Naturvårdsverket att bedöma i nuläget. Det saknas, så vitt vi känner till, tidigare exempel på liknande krav i andra länder och vilka effekterna varit. Enligt en rapport från Handelsrådet³⁸ bör reglering genom lagstiftning övervägas med försiktighet och i rapporten hävdas att det vore extremt betungande för förmedlare att ta allt ansvar för produkter och tjänster som de förmedlar. Den snabba tekniska utvecklingen inom plattformar som används av förmedlare kan emellertid ge nya förutsättningar på området.

5.3.3 Alternativ 3: Krav på leverantörer av paket från distansförsäljning från utlandet

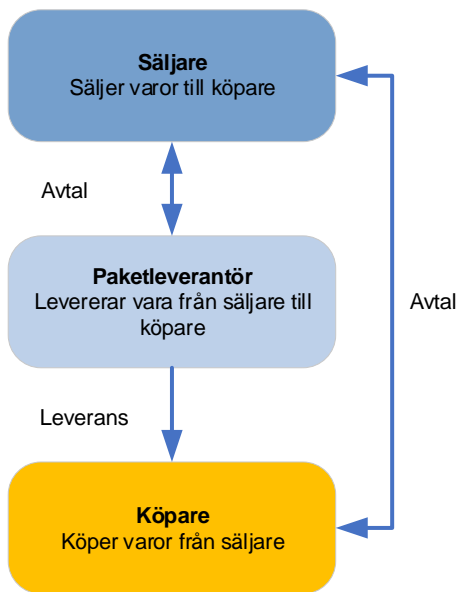
Ett ytterligare, eller möjligen kompletterande, handlingsalternativ, utöver alternativ 1 och 2 ovan, kan vara att lägga ansvar på leverantörer av paket från distansförsäljning från utlandet. De överväganden som diskuteras i fråga om handlingsalternativ 2 är för övrigt på flera sätt relevanta även i fråga om paketleverantörer.

Att lägga ansvar på paketleverantörer kan vara rimligt i situationer när distansförsäljaren inte finns etablerad i Sverige och inte har någon annan representant³⁹ som uppfyller producentansvaret i Sverige. Denna typ av situation kan förenklat beskrivas enligt figuren nedan.

³⁸ Handelsrådet (2019).

³⁹ Beroende på vilka handlingsalternativ som genomförs skulle representant kunna vara endera utsedd av distansförsäljaren (enligt handlingsalternativ 1) eller i form av förmedlare (enligt handlingsalternativ 2).

Figur 6. Schematisk bild av relationer mellan säljare, paketleverantörer och köpare av varor



När paketleverantören tillhandahåller sin tjänst främjar denne samtidigt import eller införsel, vilket ger motiv till att lägga producentansvar på paketleverantören. Det skulle i så fall innebära att paketleverantörer ska ta ansvar istället för distansförsäljare, i de fall då säljaren inte är ansluten till ett insamlingssystem i Sverige och paket levereras direkt till privatperson. Om vi inför möjligheten att utse producentrepresentant (enligt handlingsalternativ 1) skulle en paketleverantör istället kunna välja bli en sådan representant i Sverige.

Stora paketleverantörsföretag har leveranskontrakt med utländska distansförsäljare, och krav enligt ovan skulle motivera paketleverantörerna att säkerställa att:

- a) säljarna om möjligt ansluter sig till ett insamlingssystem i Sverige eller utser en producentrepresentant, eller
- b) att eventuella kostnader för paketleverantören, som följer av anslutning till insamlingssystem i Sverige, överförs på säljaren via avtal.

Krav på paketleverantörer skulle i första hand gälla finansiering av insamlingssystem och att rapportera uppgifter om kvantiteter av förpackningar som levereras till privatpersoner från distansförsäljare. Man kan dock överväga om ytterligare krav, bland annat gällande förpackningens utformning, kan vara tillämpliga. Det torde vara rimligt åtminstone i de fall där paketleverantören tillhandahåller förpackningen som används för att leverera en vara till privatperson. I andra situationer, när distansförsäljaren själv väljer förpackning för att skydda, presentera, leverera eller på annat sätt hantera en vara, kan det vara svårt för paketleverantörer att ta ansvar för utformning.

Paketleverantörer kan förväntas ha tillgång till viss typ av data för att rapportera vilka kvantiteter av förpackningar som levereras från distansförsäljare till

privatpersoner. Nya krav enligt den så kallade paketförordningen⁴⁰ innebär att företag som samlar in, sorterar, transporterar eller delar ut paket är skyldiga att rapportera in viss information till Post- och telestyrelsen två gånger per år. För att kunna rapportera uppgifter enligt nya bestämmelser i förpackningsförordningen skulle det dock krävas delvis ny information.⁴¹

Enligt Hilton et al. kan en integrering mellan paketleverantörer och insamlingssystem potentiellt förbättra möjligheterna att nå ut till utländska distansförsäljare i fråga om producentansvar. Det kan finnas kommersiella fördelar med att erbjuda kombinerade leverans- och producentansvarstjänster till distansförsäljare. Det saknas dock belägg för att sådana system faktiskt leder till ökad transparens och efterlevnad. Naturvårdsverket känner inte till några befintliga bestämmelser i andra EU-länder med liknande innebörd som detta handlingsalternativ. Vissa paketleverantörer deltar dock frivilligt i producentansvarssystem i vissa länder, till exempel i Storbritannien och Belgien, i fråga om producentansvar för el-utrustning.

Det skulle för övrigt troligen krävas administrativa resurser hos paketleverantörer för att kontrollera vilka säljare som själva tar producentansvar, liksom att kontrollera att lämnade uppgifter från säljarna stämmer. Det kan också bli otydligt hur ansvar ska fördelas mellan företag i de fall när flera paketleverantörer är inblandade i leveransen av en vara till köpare i Sverige.

För att kunna bedöma möjligheterna att införa krav på paketleverantörer behöver bland annat EU-rättsliga förutsättningar undersökas närmare. EU-kommissionen har ännu inte tagit ställning till utvecklad vägledning om producentansvar, där bland annat denna fråga kan komma att beröras. Gällande EU-bestämmelser om gränsöverskridande paketleveranser samt principer om fri rörlighet kan innebära hinder för att lägga nya typer av ansvar på paketleverantörer. Därtill kan det, liksom i frågan om krav på förmedlare, finnas svårigheter i övervakning och kontroll beroende på var paketleverantörer finns etablerade.

5.3.4 Alternativ 4: Nya avgifter eller skatter på förpackningar som förs in i Sverige genom distansförsäljning från utlandet

Enligt uppdraget från regeringens får Naturvårdsverket inte föreslå åtgärder på skatteområdet. Vi går därför inte närmare in på eventuella handlingsalternativ i form av skatter. Frågan om avgifter, skatter eller tullar vid införsel av förpackningar till Sverige har dock lyfts av vissa aktörer, bland annat vid Naturvårdsverkets samrådsmöte under genomförandet av uppdraget. Det är därför

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster. Se information hos Post- och telestyrelsen.

⁴¹ Förordningen om gränsöverskridande paketleveranser syftar till att främja e-handeln genom ökad transparens bland annat vad gäller priser och antal paketleveranser inom och utom EU och EES. Rapporteringen omfattar därför inte sådana uppgifter som skulle behövas för att uppfylla producentansvar för förpackningar.

relevant att diskutera huruvida sådana handlingsalternativ skulle kunna lösa problemet med friåkning i producentansvaret för förpackningar. Naturvårdsverket utesluter dock tullar på förpackningar från distansförsäljning till privatpersoner i Sverige som en möjlighet, eftersom Sverige ingår i EU:s tullunion och därför inte kan införa egna tullar.

I praktiken skulle nya avgifter i första hand vara ett handlingsalternativ för paketleverantörer, som ett sätt att bekosta till exempel sådant ansvarstagande hos paketleverantörer som beskrivs i handlingsalternativ 3. Att införa och driva in skatter på förpackningar som förs in i Sverige skulle istället vara ett tänkbart alternativ för staten. Naturvårdsverket ser dock ett antal problem och olösta frågor med sådana handlingsalternativ, bland annat de faktum att:

- Staten vare sig bestämmer avgiftsnivåer eller administrerar de avgifter som idag tas ut av insamlingssystemen från anslutna företag.
- Motsvarande differentierade avgiftsstrukturer som tillämpas av insamlingssystemen skulle bli svåra eller omöjliga att tillämpa för paketleverantörer eller en statlig myndighet vid införsel av förpackningar.
- Uttag av avgifter eller skatter troligen skulle kräva hantering och bedömning av individuella paketförsändelser, vilket skulle innebära relativt höga administrativa kostnader⁴² jämfört med den avgift eller skatt som behövs för att bekosta insamlingen och hanteringen av själva förpackningsavfallet⁴³.
- Utan individuell bedömning av paketförsändelser, för att avgöra vilka som uppfyller bestämmelser om producentansvar, endast schablonbaserade avgifter eller skatter skulle kunna tillämpas på förpackningar som förs in i Sverige till privatpersoner. Detta torde ses som diskriminerande handelshinder och det skulle dessutom inte ge incitament till ansvarstagande i fråga om utformning etcetera.
- Det skulle krävas nya bestämmelser för att säkerställa att skatt betalas av utländska producenter⁴⁴, anpassat utifrån möjligheter att driva in skatt från säljare i tredje land respektive andra EU-länder.
- En skatt som tas ut av staten skulle behöva fördelas rättvist till insamlingssystemen för att finansiera hantering, vilket torde vara

⁴² Som jämförelse kan nämnas att Postnord införde avgifter den 1 mars 2018, för att bekosta dels administration, dels moms för varje paket som levererades från tredje land. Syftet var att uppfylla den nya tullagen från 2016, om att alla paket från tredje land ska beläggas med moms, vilket i normalfallet är en skatt på 25 procent av varans värde. Postnord tog ut en administrationsavgift på 75kr för alla försändelser med ett värde under 1 700 kr, utöver moms.

⁴³ Insamlingssystemen tillämpar idag varierande avgifter beroende på typ av förpackningsmaterial. Som exempel varierar FTI:s avgifter för förpackningar från hushåll mellan 2,21–5,22 kr per kilo beroende på material.

⁴⁴ En delvis liknande situation diskuteras i Finansdepartementets promemoria Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten (Fi2019/03580/S2) som nyligen har varit ute på remiss. Se <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/10/beskattning-av-utlandska-saljare-for-kemikalieskatten/> [2020-02-12]

komplikerat då en förpackning knappast kan spåras hela vägen till avfallshantering.

5.4 Bedömning av handlingsalternativ

Naturvårdsverket bedömer att det behövs statligt ingripande för att förebygga och motverka ökad friåkning i producentansvarssystemet för förpackningar till följd av ökad distansförsäljning från utlandet till privatpersoner i Sverige. Vi bedömer förvisso att risken för negativ miljöpåverkan till följd av friåkning är fortsatt begränsad med de befintliga bestämmelser och krav som gäller för insamling och hantering av förpackningsavfall. Vi bedömer dock att friåkarproblemet på sikt riskerar att försvåra finansieringen av det svenska systemet för insamling, sortering och hantering av förpackningsavfall.

Naturvårdsverket bedömer att det behövs ett förtydligande om att distansförsäljning från utlandet till privatpersoner i Sverige omfattas av bestämmelserna om producentansvar för förpackningar. Ett sådant förtydligande kan göras enligt handlingsalternativ 1 i form av tillägg i förpackningsförordningens 8 § om producentdefinition och 73 § om rapportering till Naturvårdsverket. Vi bedömer dock att detta förtydligande endast i begränsad utsträckning bidrar till att förbättra förutsättningarna för övervakning och kontroll. Möjligheterna att tydligt vägleda producenterna om deras ansvar förbättras visserligen, men att nå ut till och informera alla berörda utländska producenter skulle bli kostsamt. Effekten av förtydligandet beror på de utländska producenternas kännedom om bestämmelserna i Sverige, men också deras vilja att efterleva kraven, vilket inte nödvändigtvis påverkas av information. Att göra nämnda förtydliganden ger dock grundläggande förutsättningar för att vägleda, ställa krav och att överväga behov och möjliga former av ytterligare handlingsalternativ.

Utöver ett grundläggande förtydligande enligt ovan ser Naturvårdsverket behov av vissa tillägg för att uppfylla minimikrav enligt det reviderade avfallsdirektivet respektive engångsplastdirektivet. Naturvårdsverket bedömer att utländska producenter behöver få möjlighet att utse producentrepresentant i Sverige, vilket också skulle kunna förenkla för utländska producenter att uppfylla svenska bestämmelser via ombud. Liksom i fråga om förtydligandet enligt ovan beror effekten dock på de val som utländska producenter gör. Det kommer att vara fortsatt svårt att övervaka och kontrollera producentansvar hos dem som inte utser producentrepresentant i Sverige. Naturvårdsverket ser för övrigt inte att ansvar för utformning respektive märkning av förpackningar (enligt 37 § och 41 § i förpackningsförordningen) kan delegeras till en producentrepresentant. Detta kan bli otydligt för utländska producenter, vilket kan innebära att varken den utländska producenten eller dess representant i Sverige tar ansvar för utformning respektive märkning. Naturvårdsverket bedömer ändå att möjlighet att utse producentrepresentant bör införas, vilket i så fall kan göras enligt författningsförslag som beskrivs i nästa avsnitt.

Naturvårdsverket anser att det också kan finnas skäl att införa krav på svenska producenter att utse ombud i andra EES-länder dit de säljer förpackade varor eller förpackningar (avgränsat till förpackningar som omfattas av engångsplastdirektivet). Denna typ av krav kan dock inte anses direkt bidra till att lösa problemet med friåkning i det svenska producentansvarssystemet för förpackningar. Naturvårdsverket väljer därför att i denna redovisning inte föreslå någon förändring i denna del.

Naturvårdsverket anser att eventuella krav på förmedlare respektive paketleverantörer (enligt handlingsalternativ 3 och 4) behöver utredas ytterligare och vi lämnar därför inga författningsförslag om detta. Dessa typer av handlingsalternativ kan möjligen förbättra förutsättningarna för övervakning och kontroll genom att lägga ansvar på aktörer som lättare kan identifieras i tillsyn och åläggas ansvar. Förmedlare, eller paketleverantörer, skulle då få incitament att kräva ansvar och finansiering från utländska säljare via avtal. Det skulle således kunna bidra till ökad efterlevnad av producentansvar hos utländska producenter. Det återstår dock ett antal olösta frågor kring Sveriges möjligheter att införa sådana krav, till exempel i förhållande till EU:s principer om fri rörlighet för varor, e-handelsdirektivet och bestämmelser om gränsöverskridande paketleveranser. EU-kommissionen förväntas under 2020 ta fram vägledning till det reviderade avfallsdirektivet, vilket kan komma att beröra denna typ av frågor.

Naturvårdsverket ser också behov av att närmare utreda hur eventuella krav på förmedlare eller paketleverantörer kan utformas i svenska bestämmelser så att det blir tydligt vem som bär producentansvar i situationer när flera aktörer är involverade i olika led i handeln. Frågan är också hur sådana krav eventuellt kan riktas mot företag som inte är etablerade i Sverige, alternativt om Sverige kan införa någon form av etableringskrav i förpackningsförordningen för att ge bättre förutsättningar för övervakning och kontroll. Sammanfattningsvis anser vi att det finns goda skäl att överväga nya krav på förmedlare, men att utveckling av sådana krav bör ske harmoniserat mellan olika producentansvar och med fördel samordnat på EU-nivå.

Naturvårdsverket bedömer i dagsläget att införande av nya avgifter eller skatter inte är lämpliga eller genomförbara handlingsalternativ för att hantera och finansiera förpackningsavfall från privat införsel av varor. Sådana lösningar riskerar att bli administrativt kostsamma på grund av att förpackade varor skulle behöva hanteras och bedömas individuellt. Därtill skulle det krävas helt nya sätt att administrera, kanalisera och fördela finansiering till insamlingssystemen, som idag själva tar ut avgifter från producenter. Naturvårdsverket anser att ansvar och finansiering av hanteringen av förpackningsavfall istället bör utvecklas inom ramen för gällande producentansvarssystem.

6. Författningsförslag och konsekvenser

I detta avsnitt ger Naturvårdsverket författningsförslag för genomförande av handlingsalternativ 1, som diskuteras i föregående avsnitt. Författningsförslaget följs av författningskommentarer som belyser Naturvårdsverkets avvägningar i utformningen av förslaget. Vi sammanfattar även konsekvenser av förslaget, som komplement till konsekvensanalysen i föregående avsnitt.

6.1 Författningsförslag om ändringar i förpackningsförordningen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Med producent avses i denna förordning den som yrkesmässigt

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 förpackning i Sverige, *eller*
4. för in en förpackning till Sverige.

8 §

Med producent avses i denna förordning den som yrkesmässigt

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. *i Sverige* för in en förpackad vara till Sverige,
3. tillverkar en förpackning i Sverige,
4. *i Sverige* för in en förpackning till Sverige, *eller*
5. *från ett land utanför Sverige säljer en förpackad vara till en slutlig användare eller konsument i Sverige.*

X §

I denna förordning avses med

producentrepresentant: den som är etablerad i Sverige och har fått skriftlig fullmakt att fullgöra vissa skyldigheter som en producent har enligt denna förordning,

X a §

Den producent som inte är etablerad i Sverige men är etablerad i ett annat land får utse en producentrepresentant i Sverige.

X b §

En producentrepresentant som har utsetts enligt X a § ska anmäla detta till Naturvårdsverket. En anmälan ska innehålla producentrepresentantens namn, kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer och producentens namn, kontaktuppgifter och skatteregistreringsnummer.

Producentrepresentanten ska underrätta Naturvårdsverket om det sker förändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats, om förändringarna har betydelse för anmälan's syfte.

X c §

Om en producentrepresentant har utsetts enligt X a §, ska representanten i stället för producenten fullgöra skyldigheterna i 42, 72 och 73 §§.

73 §

En producent ska senast den 31 mars varje år lämna en rapport till Naturvårdsverket, om producenten

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, eller
4. för in en serviceförpackning till Sverige.

Rapporten ska innehålla uppgift om den mängd förpackningar som producenten har tillhandahållit eller släppt ut på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret.

Uppgiften om mängd ska anges i vikt.

En producent ska senast den 31 mars varje år lämna en rapport till Naturvårdsverket, om producenten

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. i Sverige för in en förpackad vara till Sverige,
3. tillverkar en serviceförpackning i Sverige,
4. i Sverige för in en serviceförpackning till Sverige, eller

5. från ett land utanför Sverige säljer en förpackad vara till en slutlig användare eller konsument i Sverige.

Rapporten ska innehålla uppgift om den mängd förpackningar som producenten har tillhandahållit eller släppt ut på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret.

Uppgiften om mängd ska anges i vikt.

6.2 Författningskommentarer

Nedan följer Naturvårdsverkets författningskommentarer till respektive paragraf i författningsförslaget. Syftet är att förklara våra överväganden i utformningen av förslaget.

8 §

I paragrafen anges vad som avses med begreppet producent. Naturvårdsverket föreslår att följande tillägg görs i bestämmelsen:

I p. 2 görs ett tillägg där det anges att med producent avses den som yrkesmässigt *i Sverige* för in en förpackad vara till Sverige. Bakgrunden till tillägget är att Naturvårdsverket i utredningen har konstaterat att det finns situationer då både en svensk och en utländsk aktör kan anses vara producent för samma varor eller förpackningar. Det kan vara fallet till exempel när ett svenskt företag köper en vara eller en förpackning från ett företag i ett annat land. I det fallet kan både den svenska och den utländska aktören anses vara de som för in den förpackade varan till Sverige, och därmed blir också båda producenter. Detta är olämpligt, inte minst ur ett rättssäkerhetsperspektiv, och Naturvårdsverket anser att det i det angivna fallet bör vara den svenska aktören som blir producent. Genom det föreslagna tillägget framgår det nu uttryckligen av förordningen att det är aktören i Sverige som blir producent för den förpackade varan. Skälen till den föreslagna ändringen i paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.1.

I p. 4 görs ett tillägg där det anges att med producent avses den som yrkesmässigt *i Sverige* för in en förpackning till Sverige. Syftet med införandet av det föreslagna tillägget framgår av kommentaren till p. 2 ovan. Skälen till den föreslagna ändringen i paragrafen behandlas i avsnitt 4.2.1.

Ett tillägg föreslås genom en ny p. 5, vilken innebär att även den som yrkesmässigt från ett land utanför Sverige säljer en förpackad vara till en slutlig användare eller konsument i Sverige, ska anses vara producent. Syftet med tillägget är att tydliggöra att även distansförsäljning från andra länder till framför allt privatpersoner (vilket benämns som *konsument* i förslaget), men även andra slutliga användare, medför att den som säljer varan i det andra landet är producent.

Försäljning till såväl privata hushåll som till andra användare, exempelvis företag och andra verksamheter omfattas således av bestämmelsen. Syftet med det aktuella regeringsuppdraget har visserligen i första hand varit att ge förslag på hur förpackningar som medföljer varor som förs in till Sverige av privatpersoner ska hanteras. Naturvårdsverket har emellertid i avsnitt 4.2.2 förklarat varför det inte kan anses ha någon betydelse vem som köper den förpackade varan i de fall den förpackade varan köps av någon för eget bruk. Det är i de fallen den som säljer den förpackade varan till aktören i Sverige som får anses föra in varan i Sverige och

också släpper ut den på marknaden här. Naturvårdsverket föreslår därför att bestämmelsen bör omfatta även andra slutliga användare än privatpersoner.

Det kan noteras att skrivningen *till en slutlig användare eller konsument i Sverige* förekommer i andra sammanhang i förpackningsförordningen (se 7 § p. 1 a och b). Naturvårdsverket bedömer att det finns skäl att fortsatt använda dessa begrepp som redan är etablerade i förordningen.

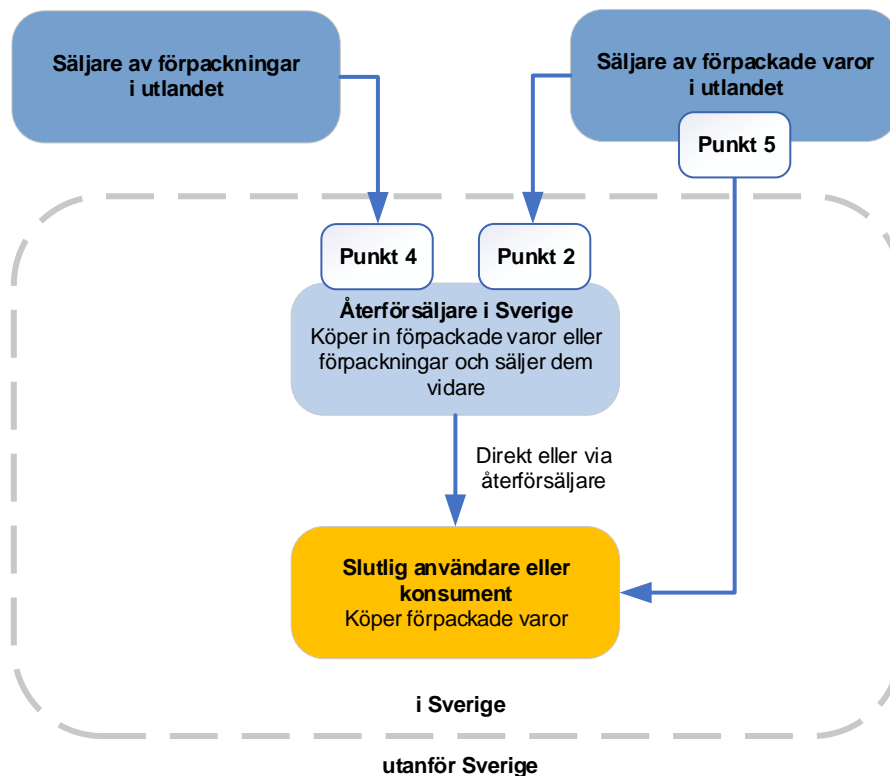
Naturvårdsverket anser att det inte finns behov av att uttryckligen ange att distanshandel omfattas, till skillnad mot hur detta exempelvis tydliggörs i producentdefinitionen i engångsplastdirektivet och i WEEE-direktivet. Det får anses följa av tillägget att det är detta som avses.

Femte punkten avser införsel av en förpackad vara. Naturvårdsverket bedömer att det endast är vid införsel av en förpackad vara, och inte en förpackning, som det finns behov av bestämmelsen. Den som köper in förpackningar kan som regel antas göra det med avsikt att antingen fylla dem eller på annat sätt använda dem i enlighet med vad som föreskrivs i 8 § p. 1 förpackningsförordningen och blir då själv att se som producent. Alternativt är förpackningen ämnad för egen användning och då uppfylls inte kriterierna för att det ska anses vara en förpackning (se definitionen för detta i 7§ första stycket p. 1 förpackningsförordningen).

De övergripande skälen till de föreslagna ändringarna i paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.1.

I figuren nedan beskrivs ett förenklat exempel på handelssituationer då p. 2, 4 och 5 i 8 § enligt Naturvårdsverkets författningsförslag är avsedda att tillämpas i fråga om förpackade varor respektive förpackningar. Notera skillnaden mellan den reviderade p. 2 som gäller den som yrkesmässigt *i Sverige* för in förpackade varor till Sverige, jämfört med p. 5 som gäller den som yrkesmässigt *från ett land utanför Sverige* säljer en förpackad vara till en slutlig användare eller konsument i Sverige. Tilläggen i p. 2 och p. 4 avser tydliggöra att det är återförsäljaren i Sverige (i exemplet) som anses vara producent enligt 8 § förpackningsförordningen. Det vill säga att säljaren i utlandet i detta fall inte omfattas av p. 2 eller p. 4.

Figur 7. Schematisk bild av förenklat exempel på handelssituationer för tillämpning av punkterna 2, 4 och 5 i 8 § enligt Naturvårdsverkets författningsförslag



X §

Paragrafen är ny och innehåller en definition av vad som avses med producentrepresentant. Bestämmelsen har utformats på liknande sätt som i förordning (2014:1075) om producentansvar för el-utrustning.

X a §

Paragrafen är ny och möjliggör för en producent som är etablerad i ett annat land att utse en producentrepresentant i Sverige. Producentrepresentanten ska kunna fullgöra vissa skyldigheter för producentens räkning i Sverige. Definitionen av producentrepresentant framgår av bestämmelsen X §. Producentrepresentantens närmare uppgifter och skyldigheter framgår av bestämmelserna X b § och X c §.

Bestämmelsen införlivar kravet i avfallsdirektivet, 8 a p. 5 st. 3 om att varje medlemsstat ska ge producenter etablerade i en annan medlemsstat möjlighet att utse ett ombud i den förstnämnda medlemsstaten. Ombudet ska ansvara för att producentens skyldigheter fullgörs i detta land. Även engångsplastdirektivet artikel 8 p. 6 ställer upp motsvarande krav, varför den föreslagna bestämmelsen även införlivar kravet i detta direktiv.

Syftet med bestämmelsen är att underlätta för producenter i andra länder att uppfylla sitt producentansvar i Sverige. I den mån som utländska producenter väljer att utse en producentrepresentant förbättras också Naturvårdsverkets förutsättningar för att bedriva tillsyn.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.1.

X b §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att det åligger en utsedd producentrepresentant att i en anmälan till Naturvårdsverket lämna vissa uppgifter om producentrepresentanten och producenten. Producentrepresentanten är skyldig att underrätta Naturvårdsverket om de lämnade uppgifterna skulle komma att förändras och detta har betydelse för anmälanens syfte.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.1.

X c §

Paragrafen är ny och innehåller en närmare redogörelse för de ansvarsbestämmelser i förpackningsförordningen som producentrepresentanten ska fullgöra för producentens räkning.

Av bestämmelsen följer att producentrepresentanten ska se till att förpackningen tas omhand när den blir avfall, antingen genom att tillhandahålla ett insamlingssystem eller genom att se till att någon som har ett tillstånd att driva ett insamlingssystem åtar sig att ta hand om förpackningen (se 42 § i förpackningsförordningen). Producentrepresentanten ska vidare lämna vissa uppgifter till Naturvårdsverket om bland annat producentens kontaktuppgifter och om hur kraven i 42 § kommer att uppfyllas (se 72 § i förpackningsförordningen). Det åligger även producentrepresentanten att lämna en årlig rapport till Naturvårdsverket om mängden förpackningar som producenten har tillhandahållit eller släppts ut på den svenska marknaden (se 73 § i förpackningsförordningen).

Eftersom endast uppgifter av administrativ karaktär bör kunna delegeras till en producentrepresentant (se EU-kommissionens vägledning⁴⁵) bedömer Naturvårdsverket att producentrepresentanten exempelvis inte ska kunna överta producentens ansvar för förpackningens utformning och märkning (37 och 41 §§ av förpackningsförordningen). Ansvar i dessa delar ligger därmed fortfarande kvar på producenten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.1.

73 §

I paragrafen anges i vilka situationer som en producent ska lämna en rapport med uppgifter om förpackningar till Naturvårdsverket. Med anledning av de förslagna tilläggen i 8 § femte punkten bör följdändringar med samma innehåll som i 8 § göras även i 73 §.

⁴⁵ Europeiska kommissionen (2016), s.32.

Behov av följdändringar i andra bestämmelser

Naturvårdsverket vill påpeka att även andra bestämmelser kan behöva ses över utifrån föreslagna författningsändringar i fråga om producentrepresentant, särskilt i förhållande till X c § genom vilken ansvar delegeras och att tillsynsobjektet ändras.

Dessa kan vara:

- Tillsynsavgift enligt förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.
- Miljösanktionsavgift för försenad rapportering enligt förordning (2012:259) om miljösanktionsavgifter så att det även gäller försenad rapport från producentrepresentanter.

6.3 Konsekvenser av förslaget

Förslaget innebär förtydliganden i förpackningsförordningen så att det uttryckligen framgår att den som yrkesmässigt från ett land utanför Sverige säljer en förpackad vara eller en förpackning till en slutlig användare eller konsument i Sverige omfattas av bestämmelserna om producentansvar för förpackningar. Förslaget innebär även möjlighet att utse producentrepresentant.

Generellt kan sägas att förslaget ger ökad tydlighet för alla aktörer och grundläggande förutsättningar för att vägleda och ställa krav. Vi har dock liten kunskap om de utländska producenterna, både vilka de är, var de finns och hur de agerar, vilket gör det svårt att bedöma hur förslaget kommer att förändra deras beteenden i praktiken. Nedan förs därför ett kvalitativt resonemang om de konsekvenser förslaget kan medföra för olika aktörer, samt vilka kostnader som kan uppkomma för de utländska producenter som ansluter sig till systemet.

6.3.1 Konsekvenser för utländska producenter

Effekten av förslaget beror på de utländska producenternas kännedom om bestämmelserna i Sverige, men också deras vilja att efterleva kraven. Utländska producenter kan fortsatt undgå att själva ta förpackningsansvar, medvetet eller på grund av okunskap, och de kan välja att inte utse producentrepresentant i Sverige.

De kostnader som skulle uppkomma för en utländsk producent som idag inte är ansluten till producentansvaret är:

- Tidsåtgång (några timmar) för registrering i producentansvaret, engångskostnad.
- Tidsåtgång (några timmar) för årlig rapportering, årlig kostnad.
- Tillsynsavgift 500 kr, årlig kostnad.
- Förpackningsavgifter beroende på mängd material satt på marknaden, årlig kostnad. (se tabell i avsnitt 4.3.5)
- Bestämmelser för utformning respektive märkning av förpackningar kan innebära anpassningskostnader.

Möjlighet för utländska producenter att utse producentrepresentant i Sverige kan förenkla för utländska producenter att uppfylla svenska bestämmelser. Om producenten väljer att utse en producentrepresentant betalas en årlig avgift till representanten. Som referens kan nämnas att inom producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter tar representanterna ut en avgift på 5000 kr per år. Förpackningsavgifter tillkommer beroende på mängd satt på marknaden.

6.3.2 Konsekvenser för insamlingssystemet

De nyttor som skulle kunna uppstå för producentansvarssystemet är ökade intäkter av förpackningsavgifter samt eventuellt bättre utformade och märkta förpackningar från utländska producenter. Förutsättningarna för insamlingssystemen att förmå utländska förpackningsproducenter att ansluta sig skulle troligen inte förändras avsevärt.

6.3.3 Konsekvenser för Naturvårdsverket som tillsynsmyndighet

Förslaget skulle endast i begränsad utsträckning bidra till att förbättra förutsättningarna för övervakning och kontroll av efterlevnaden av producenternas ansvar. Naturvårdsverket skulle, i förhållande till det stora antalet producenter utspridda över världen, ha fortsatt svårt att identifiera, utöva tillsyn och utkräva ansvar av de utländska producenter som säljer varor på distans till svenska konsumenter. I det fall utländska producenter väljer att utse producentrepresentant skulle dock Naturvårdsverkets möjlighet till tillsyn öka.

6.4 Överensstämmelse med EU-rätt

Som nämnts i avsnitt 5.1 ska Sverige som medlemsstat senast den 31 december 2024 inrätta ett system för utökat producentansvar för alla förpackningar, i enlighet med artikel 8 och 8 a i direktiv 2008/98/EG (avfallsdirektivet). I artikel 8 a framgår de allmänna minimikrav som ska tillämpas. Även engångsplastdirektivet, som också omfattar vissa förpackningar, behöver implementeras i svensk lagstiftning och har också bestämmelser om utökat producentansvar.

Naturvårdsverkets förslag på ändringar i förpackningsförordningen tydliggör att även distansförsäljning från utlandet till användare i Sverige omfattas av producentdefinitionen i förpackningsförordningen. Naturvårdsverket har också i sitt författningsförslag gjort vissa tillägg i förpackningsförordningen som avser möjligheten för producenter att utse producentrepresentanter. Naturvårdsverket konstaterar att tydliggörandet att distansförsäljning omfattas får anses förenligt med både engångsplastdirektivet (jämför till exempel dess producentdefinition i artikel 3 p. 11 b där försäljning genom distansavtal ingår) och det reviderade avfallsdirektivet (se artikel 8 a p. 5 där distansförsäljning inkluderas). Bestämmelserna som rör producentrepresentanter syftar huvudsakligen till att införliva motsvarande bestämmelser som finns om detta i ovan nämnda direktiv (se avfallsdirektivet, 8 a p. 5 st. 3 respektive engångsplastdirektivet artikel 8 p. 6).

Naturvårdsverket gör också bedömningen att författningsförslaget inte kan ses som oproportionerligt eller att förslagen skulle diskriminera utländska leverantörer och producenter.

Naturvårdsverket bedömer att författningsförslaget inte medför krav på anmälan till EU-kommissionen enligt det så kallade anmälningsdirektivet.⁴⁶ De föreslagna författningsändringarna utgör inte tekniska föreskrifter om vilka egenskaper varor ska ha, hur de ska provas eller märkas för att få säljas och användas. Förslaget rör inte heller informationssamhällets tjänster, så kallade e-tjänster.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att de i utredningen föreslagna bestämmelserna överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslagen innebär att Sverige på ett bättre sätt efterlever kraven på utökat producentansvar i avfallsdirektivet och i engångsplastdirektivet.

6.5 Tidpunkt för genomförande och informationsinsatser

Enligt det reviderade avfallsdirektivet ska system för utökat producentansvar som har inrättats före den 4 juli 2018 följa nya minimikrav senast den 5 januari 2023. Även bestämmelser enligt artikel 8, engångsplastdirektivet, ska enligt artikel 17 tillämpas senast den 5 januari 2023 för producentansvar som inrättats före den 4 juli 2018. Svenska bestämmelser enligt engångsplastdirektivet måste träda i kraft senast den 3 juli 2021. Naturvårdsverkets författningsförslag är avsedda att uppfylla vissa krav enligt engångsplastdirektivet. Författningsändringarna behöver således träda i kraft senast den 3 juli 2021, efter regeringens beredning och beslut.

Naturvårdsverket har vägledningsansvar för frågor gällande förpackningsförordningen. Vägledning syftar till att informera berörda aktörer om tillämpning av gällande bestämmelser. Om nya bestämmelser beslutas enligt förslag i denna redovisning behöver Naturvårdsverket se över och eventuellt uppdatera befintlig vägledning. Detta bör i så fall ske efter regeringens beslut om ändring av förordningen.

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

7. Behov av fortsatt utredning

Författningsförslaget i föregående avsnitt omfattar endast vissa tillägg i förpackningsförordningen. Naturvårdsverket saknar idag tillräckligt underlag för att föreslå ytterligare handlingsalternativ och förändringar i bestämmelser i fråga om distansförsäljning från utlandet till privatpersoner i Sverige. Vi ser flera obesvarade frågor som går utanför myndighetens egna ansvarsområden och kompetens, vilket pekar på behov av samarbete eller samverkan mellan flera myndigheter om ytterligare handlingsalternativ ska utredas vidare.

Naturvårdsverket noterar för övrigt att det pågår andra utredningar som berör frågor om producent- och produktansvar vid distansförsäljning, vilket ger förutsättningar för samarbete kring möjliga lösningar. Det gäller till exempel den statliga utredningen om *Ett producentansvar för textil* som ska redovisas senast den 10 december 2020 samt Kemikalieinspektionens regeringsuppdrag⁴⁷ om e-handels särskilda utmaningar vad gäller varors innehåll av reglerade kemiska ämnen som ska redovisas senast den 29 januari 2021. För övrigt pågår även ett samarbete⁴⁸ mellan Sveriges Konsumenter och Elsäkerhetsverket om farliga elprylar som privatimporteras från länder utanför EU via utländska e-handelsplattformar, vilket berör delvis liknande frågor som denna redovisning från Naturvårdsverket.

Fortsatta utredningar bör handla om att söka lösningar som kan appliceras på ett liknande sätt i flera svenska bestämmelser. Målsättningen bör vara att förbättra förutsättningarna för övervakning och kontroll och samtidigt ge tydliga och mer likartade bestämmelser om vad som gäller vid distansförsäljning från utlandet. Det kan till exempel handla om att utveckla och harmonisera bestämmelser gällande distansförsäljning i de olika svenska producentansvaren. EU-kommissionens nya vägledning, som väntas bli klar under 2020, kan ge riktlinjer och möjliga utgångspunkter för detta. Om EU-kommissionen inte ger förtydliganden i fråga om medlemsländernas handlingsutrymme, till exempel i fråga om krav på förmedlare eller paketleverantörer, behöver detta utredas i samarbete mellan svenska myndigheter som har ansvar för bestämmelser på området. Naturvårdsverket ser behov av samarbete med bland andra Konsumentverket och Post- och telestyrelsen kring sådana frågor som kopplar till flera olika bestämmelser på EU-nivå och i Sverige. Det gäller till exempel frågor kopplade till avfallsdirektivet, engångsplastdirektivet, förpackningsdirektivet, e-handelsdirektivet och paketförordningen, samt relaterade svenska bestämmelser. Det finns också frågor om handelsrättsliga och EU-rättsliga förutsättningar i övrigt som påverkar Sveriges möjligheter att införa och tillämpa ytterligare bestämmelser eller andra styrmedel. Det kan behövas stöd från Kommerskollegium i sådana frågor.

⁴⁷ Uppdrag till Kemikalieinspektionen enligt regleringsbrev 2020 (M2019/02218/V).

⁴⁸ Privatimportens faror – köp på egen risk är ett EU-finansierat projekt som Sveriges Konsumenter driver tillsammans med Elsäkerhetsverket. Se <https://www.sverigeskonsumenter.se/privatimport> [2020-01-30].

Naturvårdsverket ser även behov av att utveckla samarbetet mellan de tillsynsmyndigheter som har att göra med distansförsäljning från utlandet. En vara som säljs på distans berörs ofta av flera svenska bestämmelser med tillsynsansvar fördelade på olika myndigheter. Till exempel kan det handla om att en vara samtidigt berörs av producentansvar, produktsäkerhetskrav, elsäkerhetskrav och regler om farliga ämnen, där Naturvårdsverket, Konsumentverket, Elsäkerhetsverket och Kemikalieinspektionen utövar olika former av tillsyn. Det torde därför finnas samordningsmöjligheter i vissa delar av tillsynsarbetet, vilket bör vara en fråga för informations- och erfarenhetsutbyte via forum som Marknadskontrollrådet.

Även om Naturvårdsverket kan besluta om förelägganden, sanktionsavgifter och viten riktade mot utländska producenter så är det inte säkert att myndigheten kan få sådana beslut verkställda utomlands för det fall att producenten väljer att exempelvis inte betala en avgift eller ett vite. Att verkställbarhet kan ske är en förutsättning för att en tillsynsmyndighet ska kunna bedriva en meningsfull och effektiv tillsyn. I en fortsatt utredning om ansvar på aktörer utomlands bör förutsättningarna för verkställighet i länder inom Norden, EU och utanför EU utredas närmare. Eftersom det är Kronofogdemyndigheten som har hand om verkställighet är det en central myndighet att samverka med vid en sådan fortsatt utredning.

Naturvårdsverket ser även behov av att särskilt analysera om förslagen i denna rapport kan vara applicerbara även på producentansvaret för returpapper.

8. Källförteckning

Elektroniska och tryckta källor

Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (2019).
Alkoholkonsumtionen i Sverige 2018.

Euractiv (2018). Brussels plans new EU packaging rules to cut waste.
<https://www.euractiv.com/section/circular-economy/news/fri-brussels-plans-new-eu-packaging-rules-to-cut-waste/> [2020-02-12]

Finansdepartementet (2019). Beskattning av utländska säljare för kemikalieskatten (Fi2019/03580/S2). <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2019/10/beskattning-av-utlandska-saljare-for-kemikalieskatten/> [2020-02-12]

FTI (2019). Avgifter 2019. <https://www.ftiab.se/2638.html> [2020-02-12]

Handelsrådet (2019). Rapport om Digitala marknadsplatser och e-handelsplattformar.

Hilton, M et al. (2019). Extended Producer Responsibility (EPR) and the Impact of Online Sales. OECD Environment Working Papers, No. 142, OECD Publishing, Paris.

Légifrance (2019). Étude d'impact Projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. NOR: TREP1902395L/Bleue-1.

Miljödepartementet (2018). Remiss av promemoria om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper.
<https://www.regeringen.se/remisser/2018/03/remiss-av-promemoria-om-mer-fastighetsnara-insamling-av-forpackningsavfall-och-returpapper/> [2020-02-12]

Miljödepartementet (2019). Åtgärder för ökad återvinning, minskad konsumtion och minskad nedskräpning av plast. Pressmeddelande från Miljödepartementet.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/07/atgarder-for-okad-atervinning-minskad-konsumtion-och-minskad-nedskrapning-av-plast/> [2020-02-12].

Naturvårdsverket (2016). Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning. Slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke.

Naturvårdsverket (2018). Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2017.

Naturvårdsverket (2019). Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2018.

Naturvårdsverket (2020). Producentansvar för elutrustning.
<http://www.naturvardsverket.se/producentansvar-elutrustning#utlandsk> [2020-02-11]

Naturvårdsverket (2020). Remiss av förslag till nya föreskrifter på avfallsområdet.
<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Remisser-och-Yttranden/Remisser/Remisser-2020/Remiss-av-forslag-till-nya-foreskrifter-pa-avfallsområdet/> [2020-02-11]

Packaging Digest (2018). Sustainable packaging study.
https://sustainablepackaging.org/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2018/12/2018-Sustainable-Packaging-Study.pdf [2020-02-13]

Svensk Handel (2018). Det stora detaljhandelsskiftet. Rapport 2018.

Sveriges Konsumenter (i.u.). Farliga elprylar på megasajterna.
<https://www.sverigeskonsumenter.se/privatimport> [2020-01-30].

Svenska författningar

Avfallsförordning (SFS 2011:927)

Förpackningsförordning (SFS 2018:1462)

Förordning (SFS 1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Förordning (SFS 2012:259) om miljösanktionsavgifter

Kommittéförordning (SFS 1998:1474)

Miljöbalk (SFS 1998:808)

Miljötillsynsförordning (SFS 2011:13)

Offentligt tryck från EU

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (OJ L 365, 31.12.1994, p. 10–23)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE) (OJ L 197, 24.7.2012, p. 38–71)

Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (OJ L 155, 12.6.2019, p. 1–19)

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster.

Europeiska kommissionen (2016). Meddelande från kommissionen – 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser 2016/C 272/01

