

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets delredovisning om genomförandet av EU:s förordning om förpackningar och förpackningsavfall

KN2025/02333

Sammanfattning

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att producenter som är etablerade i länder utanför EES omfattas av krav på att utse behörigt ombud på samma sätt som producenter som är etablerade i länder inom EES.

Konkurrensverket avstyrker förslaget om att det ska göras obligatoriskt för en förpackningsproducent att anlita en producentansvarsorganisation. Konkurrensverket anser att förslaget är problematiskt ur konkurrenssynpunkt. Konkurrensverket anser att en producent bör kunna ansöka om att själv fullgöra sina åtaganden enligt EU-förordningen om förpackningar under förutsättning att den kan visa att den gör det på ett minst lika effektivt sätt som en producentansvarsorganisation.

Konkurrensverket avstyrker förslaget om att införa en bestämmelse som reglerar att producentansvarsorganisationerna ska fullgöra sina skyldigheter på ett samordnat sätt. Konkurrensverket anser att förslaget behöver utvecklas. Omfattningen av samordningen bör begränsas till att endast gälla det som avses i artikel 46.2 i EU-förordningen om förpackningar. En oreglerad samordning kan leda till konkurrenshämmande effekter vilket Naturvårdsverket behöver ta hänsyn till i sin roll som övervakande myndighet.

Konkurrensverket avstyrker förslaget om att tillgången till nödvändiga sorterings- och materialåtervinningsförfaranden ska ingå som en del av prövningen vid nya ansökningar om godkännande av producentansvarsorganisationer. Konkurrensverket anser att det kan tolkas som att nya producentansvarsorganisationer som ansöker om godkännande kommer att omfattas av strängare regler än de producentansvarsorganisationer som redan fått beslut om godkännande. Samma regler bör gälla för samtliga marknadsaktörer så



att förutsättningarna för såväl nya som befintliga producentansvarsorganisationer är konkurrensneutrala.

Konkurrensverket avstyrker förslaget om att den ansvariga producentansvarsorganisationen ska bära ansvaret för att ordna ett system för insamling av verksamheters förpackningar. Konkurrensverket ser flera grundläggande problem med förslaget att den producentansvarsorganisation som har den största sammanvägda marknadsandelen ska ansvara för att ordna ett insamlingsystem för förpackningsavfall från verksamheter. Konkurrensverket anser att fler överväganden krävs och anser inte att förslaget bör ligga till grund för lagstiftning.

Utgångspunkter

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå hur det svenska regelverket ska kompletteras och anpassas till EU:s nya förordning om förpackningar och förpackningsavfall¹. EU:s förpackningsförordning antogs den 16 december 2024 och trädde i kraft den 11 februari 2025. Förordningen ska tillämpas från och med den 12 augusti 2026. Nationell lagstiftning behöver anpassas och kompletteras utifrån kraven i EU-förordningen.

Delredovisningen innehåller förslag på nationell anpassning av lagstiftningen till följd av de bestämmelser i EU-förordningen om förpackningar som ska börja tillämpas senast den 11 februari 2028.

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i Naturvårdsverkets delredovisning.

4.5.4 Producentombud

Naturvårdsverket föreslår att en ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar med krav på att producenter av förpackningar eller förpackade produkter som är etablerade i ett land utanför det europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska utse ett behörigt ombud för utökat producentansvar genom en skriftlig fullmakt, om de tillhandahåller förpackningar eller förpackade produkter på den svenska marknaden för första gången.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/40 av den 19 december 2024 om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG.



Aktörer som är etablerade inom EES bör ges samma möjligheter att konkurrera på likvärdiga villkor som aktörer etablerade i tredjeland. De förpackningar som i dag sätts på marknaden av aktörer i tredjeland återvinns i system som endast producenter inom EES betalar för. När aktörer nyttjar system eller resurser utan att själva bära kostnaden uppstår problem med så kallade friåkare. Att det blir obligatoriskt för aktörer etablerade i tredjeland att utse ett ombud minskar risken för friåkare vilket skapar förutsättningar för att kostnaderna för förpackningsinsamling och behandling fördelas på ett rättvist sätt mellan alla producenter som sätter förpackningar på den svenska marknaden.

4.5.5 Producentens ansvar

Naturvårdsverket föreslår att en ny bestämmelse införs i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar som innebär att kravet att anlita en producentansvarsorganisation görs obligatoriskt för den producent som tillhandahåller förpackningar för engångsbruk på den svenska marknaden. Naturvårdsverket föreslår också en bestämmelse som innebär att producenter av engångsförpackningar ska erlægga avgift (förpackningsavgift) till den producentansvarsorganisation som producenten anlitat. Producentansvarsorganisationen ska bestämma avgiftens storlek utifrån de kostnader som uppstår för producentansvarsorganisationen till följd av producentens utökade producentansvar.

Konkurrensverket avstyrker förslaget.

Konkurrensverket anser att det är viktigt att det finns utrymme för konkurrens och att nya aktörer och innovativa lösningar ska kunna komma i fråga vid hanteringen av förpackningsavfall. Att begränsa producenternas möjligheter att själva fullgöra sina skyldigheter minskar den potentiella konkurrensen på marknaden och riskerar att leda till minskad innovation.

Privata företag kan som huvudregel antas drivas av en strävan efter att maximera sin egen nytta, vilket innebär att de strävar efter att maximera sina intäkter samtidigt som kostnaderna minimeras. Konkurrens från andra företag stimulerar företagen att förbättra nyttan för sina kunder, t.ex. genom högre kvalitet eller lägre priser, samtidigt som företagen strävar efter att minimera sina kostnader t.ex. genom effektivisering eller nya produktionsmetoder. Om producenterna blir skyldiga att ansluta sig till en producentansvarsorganisation och betala en förpackningsavgift som producentansvarsorganisationen ensidigt bestämmer nivån på försvinner möjligheten för producenterna att agera på det sätt som maximerar deras nytta, vilket kan komma att drabba slutkunderna negativt.

Konkurrensverket kan också konstatera att den nuvarande marknaden är koncentrerad och att den ansvariga producentansvarsorganisationen har en marknadsandel på drygt 90 procent. Det finns alltså skäl som talar för att konkurrensen i dag är begränsad. En begränsad konkurrens kan leda till att



producentansvarsorganisationerna har lägre incitament att minska sina kostnader, särskilt om de är garanterade ersättning från de obligatoriskt anslutna producenterna. Exempel från Tyskland visar att den totala kostnaden för verksamma producentansvarsorganisationer minskade med 50 procent över tio år när marknaden öppnades upp för konkurrens.²

Konkurrensverket anser att det bör vara möjligt för producenter att själva uppfylla sina skyldigheter i stället för att ansluta sig till en producentansvarsorganisation, under förutsättning att hanteringen är likvärdig med producentansvarsorganisationernas. Bestämmelserna i den svenska förpackningsförordningen som Naturvårdsverket menar står i konflikt med EU-förordningens bestämmelser om vad som avses med en producentansvarsorganisation bör utifrån Konkurrensverkets förståelse kunna anpassas efter detta. Konkurrensverket anser inte heller att det faktum att det behöver införas bestämmelser som reglerar kraven och detaljerna för godkännandeprocessen vid enskilt fullgörande är ett tillräckligt skäl för att undanta producenterna möjligheten att själva uppfylla kraven i EU-förordningen om förpackningar.

4.6.1 Allmänna krav på producentansvarsorganisationen

I avsnittet föreslås bland annat att Naturvårdsverket ska övervaka att producentansvarsorganisationerna fullgör sina skyldigheter på ett samordnat sätt i egenskap av behörig myndighet. Naturvårdsverket anser att det är lämpligt då Naturvårdsverket kommer att ha information om vilka producentansvarsorganisationer som finns och hur de avser att bedriva sin verksamhet. Naturvårdsverket anser därför också att en ny bestämmelse behöver föras in om att producentansvarsorganisationerna, om det finns fler än en godkänd organisation, ska fullgöra sina skyldigheter på ett samordnat sätt.

Konkurrensverket avstyrker förslaget enligt nuvarande utformning och föreslår att bestämmelsen i 6 kap. 14 § i förslaget till förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om förpackningar förtydligas.

Konkurrensverket ser en fara i att samordning mellan konkurrerande producentansvarsorganisationer kan skada en effektiv konkurrens om det inte finns tydliga gränser för vad som avses med samordning. Det är centralt att samordningen inte leder till att konkurrensen dem emellan minskar, att det blir svårare för potentiellt nya producentansvarsorganisationer att ta sig in på marknaden eller att företags-hemligheter som rör anslutna producenter röjs. Samordning kring konkurrensparametrar, exempelvis delning av affärskänslig information mellan producentansvarsorganisationerna, kan också innebära överträdelse av konkurrenslagen.

Konkurrensverket anser att förslaget att införa en bestämmelse i förordning om att producentansvarsorganisationerna ska fullgöra sina skyldigheter på ett

² <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/competition-in-the-waste-management-sector--preparing-for-a-circular-economy/>

samordnat sätt behöver förtydligas så att syftet med och gränserna för samordningen tydliggörs. Så som Konkurrensverket förstår EU-förordningen om förpackningar avser samordningen att producentansvarsorganisationerna tillsammans täcker hela medlemsstatens territorium. Förslaget behöver förtydligas i dessa delar. Det behöver också säkerställas att Naturvårdsverket i sin övervakning av producentansvarsorganisationernas samordning har god kunskap om de konkurrensbegränsande effekter samordning kan leda till och noga följer att samordningen inte får några sådana konsekvenser.

4.6.2 Godkännande av producentansvarsorganisation

Naturvårdsverket föreslår att tillgången till nödvändiga sorterings- och materialåtervinningsförfaranden ska ingå som en del av prövningen vid nya ansökningar om godkännande av producentansvarsorganisationer. Det finns två godkända producentansvarsorganisationer i Sverige i dag, vars godkännanden gäller till och med den 23 oktober 2033. Naturvårdsverket bedömer att beslut om godkännande som är fattat enligt den befintliga svenska förpackningsförordningen fortsatt ska gälla till och med den 23 oktober 2033. Naturvårdsverket anser att det inte är motiverat att fatta beslut om nya godkännanden av producentansvarsorganisationer för förpackningar innan de redan beslutade godkännandena löper ut.

I konsekvensanalysen beskriver Naturvårdsverket att förslaget inte innebär några konsekvenser för godkända producentansvarsorganisationer. Vid nya ansökningar om godkännande av en producentansvarsorganisation innebär förslaget mindre ändringar jämfört med dagens bestämmelser. Det påverkar Naturvårdsverket som får mer krav att pröva vid godkännande.

Konkurrensverket avstyrker förslaget.

Konkurrensverket förstår Naturvårdsverkets förslag som att de producentansvarsorganisationer som redan har ett godkännande från Naturvårdsverket inte behöver söka nytt godkännande samtidigt som inträdande aktörer på marknaden kommer att möta högre krav än vad som gällt tidigare för att bli godkända producentansvarsorganisationer.

Naturvårdsverket konstaterar i konsekvensanalysen av förslagen att kravet på producentansvarsorganisationerna att se till att materialet genomgår återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation kan leda till behov av nyinvesteringar i sorteringsanläggningar och av att se över avtal med nuvarande återvinningsaktörer. Detta antas leda till högre kostnader för producentansvarsorganisationerna.

Bestämmelsen avseende återvinning genom högkvalitativ materialcirkulation kommer att gälla för redan godkända producentansvarsorganisationer från och med den 1 januari 2028, bland annat för att ge producentansvarsorganisationerna tid för omställning för att kunna efterleva kravet. Nya bestämmelser för



godkännande av producentansvarsorganisation föreslås dock träda i kraft den 1 augusti 2026. Detta gör att de regulatoriska kraven som gäller för producentansvarsorganisationer med befintligt godkännande och eventuellt nya producentansvarsorganisationer kommer att skilja sig åt under en period på cirka ett och ett halvt år, till de nya producentansvarsorganisationernas nackdel. Det skapar således ojämlika affärsrisker för nuvarande och potentiellt nya producentansvarsorganisationer.

Konkurrensverket anser att förslaget skapar inträdeshinder på marknaden och ger potentiellt nya aktörer en nackdel jämfört med de aktörer som redan är etablerade på marknaden. Problematiken i detta förstärks av att marknaden för producentansvarsorganisationer är starkt koncentrerad med endast två aktörer där den största har en marknadsandel om drygt 90 procent.

En väl fungerande konkurrens bland producentansvarsorganisationer kan förväntas leda till effektiva investeringar, ökade innovationer och till kostnads-effektiva förpackningsavgifter. Konkurrensverket anser att redan godkända producentansvarsorganisationer och potentiellt nya producentansvarsorganisationer ska ges samma möjligheter och förutsättningar att konkurrera på marknaden.

4.8 Förslag på insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Naturvårdsverket föreslår att den producentansvarsorganisation som, enligt beslut från Naturvårdsverket med stöd av förpackningsförordningens bestämmelser, utsetts till ansvarig producentansvarsorganisation ska bära ansvaret för att ordna ett insamlingssystem av förpackningsavfall från verksamheter. Insamlingssystemet ska bestå av mottagningsplatser för utsorterat förpackningsavfall samt direkt insamling från verksamheter. Övriga producentansvarsorganisationer ska fortsatt betala skälig ersättning till den ansvariga producentansvarsorganisationen.

Konkurrensverket avstyrker förslaget.

Konkurrensverket ser flera grundläggande problem med den föreslagna lösningen. Synpunkterna utgår delvis från resonemang som Konkurrensverket framfört i tidigare remissvar.³

Konkurrensverket anser att det är problematiskt att den största producentansvarsorganisationen ges ytterligare inflytande att bestämma bland annat hur insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter i Sverige ska organiseras. Detta är en myndighetsliknande roll, trots att producentansvarsorganisationerna varken är myndigheter eller är föremål för offentlig insyn.

³ Se Konkurrensverkets yttrande över *Promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter*, M2021/02118

Konkurrensverket noterar att den ansvariga producentansvarsorganisationen kan välja att organisera insamlingen av förpackningar från verksamheter antingen genom att anlita andra att utföra insamlingen alternativt bygga upp en egen insamlingsorganisation och sköta insamlingen i egen regi. Båda dessa alternativ kan innebära problem ur konkurrensperspektiv, nämligen:

- Ingen av de godkända producentansvarsorganisationer som i dag är verksamma i Sverige är offentliga aktörer och de har därmed ingen skyldighet att annonsera upphandlingar av tjänster i enlighet med upphandlingsreglerna. Konkurrensverket konstaterar att förslaget innebär att den största producentansvarsorganisationen kommer att kunna anlita leverantörer utan någon konkurrensutsättning och utan möjligheter för andra leverantörer att ifrågasätta om tilldelningen av kontrakt gått korrekt till. En sådan ordning är enligt Konkurrensverkets mening olämplig. Även om Naturvårdsverket i delredovisningen föreslår någon typ av auktorisationssystem finns inga garantier för att ett sådant skulle användas, och ingenting som reglerar utformningen och transparensen i ett sådant system.
- Om den ansvariga producentansvarsorganisationen beslutar att bygga upp en egen insamlingsorganisation för att samla in förpackningsavfallet från verksamheter i egen regi kommer en monopolsituation på insamlingsmarknaden att uppstå. I och med att förslaget innebär att ingen annan än den ansvariga producentansvarsorganisationen eller den de anlitar får samla in avfallet kan de säkerställa att ingen konkurrens uppstår genom att inte godkänna någon annan insamlingsaktör. Eftersom den ansvariga producentansvarsorganisationen själva beräknar sina avgifter utifrån de kostnader som uppstår och producenterna enligt tidigare förslag är skyldiga att betala den avgift producentansvarsorganisationen beslutar är intäkterna således garanterade. Konkurrensverket anser att ett sådant system kan leda till ineffektiva insamlingslösningar och onödiga kostnader för producenterna.
- Konkurrensverket kan också konstatera att den konkurrerande producentansvarsorganisationen för förpackningar i dag är godkänd som marknadsdrivet system för materialåtervinning.⁴ Förslaget innebär att den ansvariga producentansvarsorganisationen får möjlighet att ta över en del av verksamheten från dess enda befintliga konkurrent.

Konkurrensverket ifrågasätter att den största producentansvarsorganisationen delvis finansieras genom avgifter från sina konkurrenter. Samma synpunkter

⁴ <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/producentansvar/producentansvar-for-forpackningar/forpackningsavfall-fran-verksamheter/>



framförde Konkurrensverket i ett tidigare remissvar⁵. Förslaget innebär att producentansvarsorganisationerna ges en legitim möjlighet till insyn i varandras verksamheter, såväl om vilka volymer som hanteras som vilka kostnader dessa föranleder, eftersom detta bör vara nödvändigt för att de ska kunna kontrollera att kostnaderna fördelas på ett korrekt sätt. Det finns också en problematik i att den största producentansvarsorganisationen får direkt kontroll över en stor del av dess konkurrents kostnader. Konkurrensverket kan konstatera att de förpackningsavgifter som NPA (ansvarig producentansvarsorganisation) och TMR (konkurrerande producentansvarsorganisation) tar ut för verksamhetsförpackningar är i princip identiska.⁶ För privata förpackningar där det inte finns något motsvarande krav på ersättning mellan producentansvarsorganisationerna skiljer sig avgifterna åt. Detta kan tolkas som att avgiften som den konkurrerande producentansvarsorganisationen ska betala till den ansvariga producentansvarsorganisationen fått effekt på priskonkurrensen dem emellan.

De internationella exempel som beskrivs som alternativ till förslaget ger verksamheterna ett större inflytande över hur insamlingen utformas. Konkurrensverket vill återigen betona att en utgångspunkt är att en marknad som kännetecknas av effektiv konkurrens kommer att leda till att företag gör val som maximerar dess nytta vilket innebär störst möjligast avkastning till lägst möjliga pris. Detta ger incitament för både avfallsproducerande verksamheter och samlingsaktörer att effektivisera sina verksamheter, investera i innovativa lösningar och minska kostnader som förs vidare till slutkund. Dessa förväntade kostnadsbesparingar måste ställas i relation till den eventuellt ökade administrativa kostnad som skulle uppstå för producentansvarsorganisationer i form av utbetalning av ersättning, administration och rapportering till behörig myndighet. Konkurrensverket anser att det krävs tungt vägande skäl för att genom reglering begränsa en privat marknad och riskera att existerande konkurrens sätts ur spel.

Konkurrensverket kan konstatera att bestämmelser som reglerar ekonomiska förhållandena mellan aktörer på det sätt som Naturvårdsverket menar kan komma att införas i miljöbalken finns i lagen om offentlig upphandling. Det framgår inte om alternativet övervägts att ge kommunerna ett helhetsansvar för insamling och mottagning av förpackningsavfall från både hushåll och verksamheter. Konkurrensverket har i tidigare remissvar instämt i bedömningen att det bör finnas mycket stora samordningsvinster mellan kommunernas insamling av kommunalt avfall och insamlingen av förpackningar. Eftersom kommunen redan i dag ansvarar för insamling av förpackningar från hushåll och samlokaliserade verksamheter bör det finnas likartade samordningsvinster mellan den insamlingen och insamling från övriga verksamheter. Kommunerna är också skyldiga att upphandla tjänster enligt upphandlingsregelverket vilket säkerställer att aktörer behandlas på ett icke-diskriminerande sätt. I och med kommunernas

⁵ Se Konkurrensverkets yttrande över *Promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter*, M2021/02118

⁶ <https://npa.se/producentansvaret/forpackningsavgifter#avgifter>, <https://tmr.se/producentansvar/>

ansvar för insamlingen av förpackningar från hushåll och samlokaliserade verksamheter finns också en etablerad ekonomisk relation mellan producent-ansvarsorganisationerna och kommunerna då de förra ersätter de senare för insamlingskostnaderna.

Mot bakgrund av de grundläggande problem som redogörs för ovan anser Konkurrensverket att ytterligare överväganden krävs och att förslaget i dess nuvarande utformning inte bör läggas till grund för lagstiftning. Konkurrensverket anser att det i detta sammanhang bör övervägas om det finns andra mer ändamålsenliga alternativ.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga ekonomen Astrid Ekelund.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman