

# Bonus-malus-system för avfall från plastförpackningar

– Underlag till huvudstudie

2019-10-30



## Sammanfattning

Syftet med ett bonus-malus-system för plastförpackningsavfall är att stimulera faktisk återvinning, det vill säga att det källsorterade avfallet verkligen används i nya produkter med hög kvalitet och hög miljönytta.

Rätt utformat bedöms en kombination av bonus och malus att stimulera faktisk återvinning på ett dynamiskt sätt. Det beror på att avfallsuppkomst bestraffas med malus och maximal bonus enbart ges till höggradig återvinning. Därigenom bör systemet kunna bidra till ett bättre fungerande system för avfallsbehandling, än dagens system.

Principerna baseras på att malus, dvs straff, betalas när avfallet uppkommer och bonus ges vid bevisad verklig återvinning med hög kvalitet. Man kan tänka sig en inbyggd dynamik med olika nivå på bonus – höggradig materialåtervinning ges en högre bonus än materialåtervinning med låg kvalitet, samt med förändringar över tid. Särskilda villkor bör gälla för avfall som innehåller miljöfarliga ämnen, och inte skall materialåtervinnas eller på annat sätt cirkuleras i samhället.

Uppdraget för förstudien har varit avgränsat till avfall från plastförpackningar. Vi uppfattar att det beror på att plaståtervinning är särskilt uppmärksammat samt för att det inledningsvis är rimligt att testa styrmedlet i mindre skala. En nackdel med att endast låta styrmedlet omfatta ett avfallsflöde är att det riskerar att skapa snedvridningar och extra gränsdragningsproblem. Vi har därför valt att även inkludera och diskutera aspekter som gäller för ett mer omfattande bonus-malus-system.

Ett antal specifika frågeställningar, både kopplat till styrmedlet som sådant och till det föreslagna begränsade införandet, har identifierats och föreslås bli behandlade av en huvudstudie. Några av dessa är: Vem skall stå som betalningsansvarig för malus och mottagare av bonus? Vilka nivåer är lämpliga att ha för bonus och malus för att få effekt? Vilken typ av höggradig materialåtervinning berättigar till bonus? Vilken kontroll och uppföljning behövs?

Sammanfattningsvis är förstudiens rekommendation att gå vidare med en huvudstudie om ett bonus-malussystem för avfall. Det baserar vi på att förstudien kommit fram till att ett sådant system har principiella förutsättningar att bidra till en förbättrad återvinning. Förstudien har dock, som nämnts ovan, identifierat ett antal frågor och utmaningar om gränsdragning m.m. att klarlägga, innan en slutlig rekommendation och beslut om införandet av ett system kan tas.

## Innehåll

1	Inledning .....	1
1.1	Syfte med förstudien .....	1
1.2	Genomförande.....	1
2	Syfte och förslag på utformning av ett bonus-malus-system för plastförpackningar.....	2
2.1	Syfte.....	2
2.2	Bonus-malus-systemets huvudsakliga utformning .....	2
2.3	Tillämpningsområde, betalningsansvarig för malus och ansvarets inträde .....	3
2.4	Kvalitet på återvinning för att få bonus .....	4
2.5	Återbetalning av malus för avfall som ska fhasas ut ur samhället .....	5
2.6	Nivå på bonus och malus .....	5
2.7	Kontrollfunktion.....	5
2.8	Utveckling över tid och gradvis skärpning av systemet.....	6
2.9	Konsekvensanalys .....	6
3	Samverkan med andra styrmedel .....	7
3.1	Producentansvar.....	7
3.2	Skatt på energiåtervinning av avfall .....	8
3.3	EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU-ETS) .....	8
4	Rekommendation och diskussion.....	10

# 1 Inledning

Delegationen för cirkulär ekonomi är ett regeringsuppdrag som har som syfte att stärka samhällets omställning till en resurseffektiv, cirkulär och biobaserad ekonomi både nationellt och regionalt.

Ett av delegationens fokusområden är plast, och man är intresserad av skatter och avgifter och andra styrmedel som kan styra mot ökad resurseffektivitet inom avfallsområdet. Som ett led i det arbetet vill Delegationen utreda möjligheterna för ett Bonus-Malus-system för avfallshantering. Kortfattat är tanken med ett sådant system att ge ett ekonomiskt incitament till förändring högt upp i avfallshierarkin och samtidigt styra avfallet mot återanvändning av produkter och material samt bäst möjliga återvinning.

Profu har fått i uppdrag att ta fram ett underlag för en huvudstudie. Huvuddelen av arbetet har genomförts under oktober 2019. Syftet för Delegationen är att använda resultatet som ett beslutsunderlag om man skall initiera en huvudstudie om systemet. Huvudstudien skall ha fokus på plastförpackningar, och tanken är att omfattningen av styrmedlet senare kan utökas.

## 1.1 Syfte med förstudien

Syftet med förstudien är att ta fram ett underlag om plastförpackningar i avfallet och principerna för ett bonus-malus-system, samt att problematisera områden som behöver fördjupas i en huvudstudie. Huvudsakligen innebär det att identifiera frågor för huvudstudien att studera.

## 1.2 Genomförande

Arbetet har utförts av seniora forskare på Profu med lång erfarenhet av styrmedelsanalyser och miljösystemstudier kring avfallshantering, materialproduktion och energiförsörjning. Dessa är Jenny Sahlin, Mattias Bisaillon, Håkan Sköldberg och Johan Sundberg. En viktig del i arbetet har varit underlag, diskussioner och kommentarer från Klas Gustavsson, Tekniska verken i Linköping, ledamot i Delegationen för en cirkulär ekonomi.

## 2 Syfte och förslag på utformning av ett bonus-malus-system för plastförpackningar

### 2.1 Syfte

Syftet med ett bonus-malus-system för plastförpackningar är att stimulera faktisk återvinning, dvs att det källsorterade avfallet verkligen används i nya produkter med hög kvalitet och hög miljönytta.

Systemet ger ett straff för oönskat och ej återvinningsbart material och en bonus för det material som återvinns på ett effektivt sätt. Malus, dvs straff, betalas när avfallet uppkommer och bonus ges vid bevisad verklig återvinning med hög kvalitet.

En kombination av bonus och malus bedöms rätt utformat stimulera faktisk återvinning. Det beror på att avfallsuppkomst bestraffas med malus och maximal bonus enbart ges till höggradig återvinning. Därigenom bör systemet kunna bidra till ett bättre fungerande system för avfallsbehandling. Systemet ger ett ekonomiskt incitament till förändring högt upp i avfallshierarkin och samtidig styrning mot återanvändning av produkter och material samt bästa möjliga återvinning. Genom ett sådant förfarande kan man förvänta sig avfallsförebyggande åtgärder redan i produktions- och konsumtionsledet, vilket också är där som insatserna verkligen gör skillnad.

I stora drag väntas systemet styra mot ökad resurseffektivitet och skapa förutsättningar för cirkulära materialflöden.

Man kan tänka sig olika nivå på bonus för olika höggradig återvinning, samtidigt som återvinning med låg kvalitet inte skall få någon bonus. Alternativt skall materialåtervinning med låg kvalitet ges en betydligt lägre bonus än för höggradig återvinning. Det innebär att kvaliteten på det insamlade avfallet kommer att ha stor betydelse och att nå och upprätthålla kvaliteten på det insamlade avfallet är grundläggande i systemet.

Om man önskar en nettointäkt från systemet, kan man tänka sig att malus-nivån sammanlagt är högre än utdelad bonus. Nivå på bonus och malus kan justeras över tid, vid utveckling av marknader för återvunnet material. Detaljer kring alla punkter diskuteras vidare i föreliggande PM.

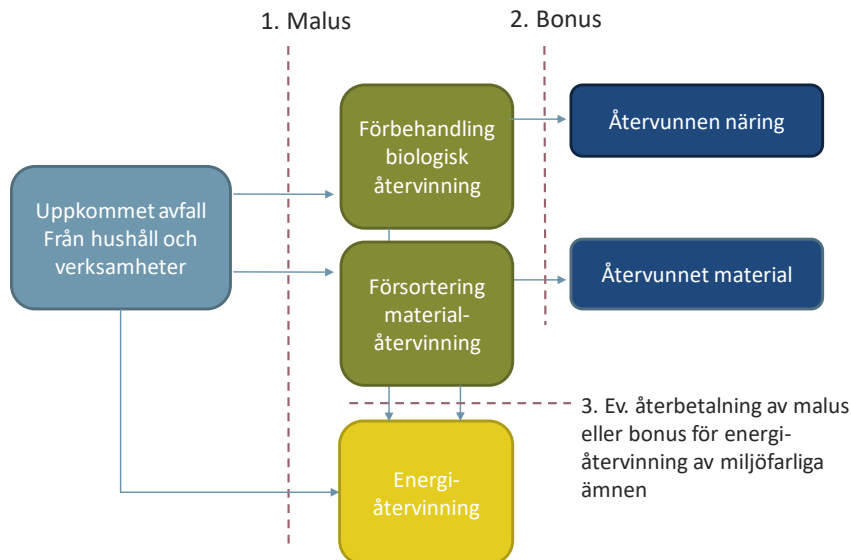
### 2.2 Bonus-malus-systemets huvudsakliga utformning

Figur 1 visar principerna för ett bonus-malus-system, och var bonus respektive malus inträder. Figuren visar ett fullständigt system, där allt avfall, även matavfall omfattas. De följande avsnitten beskriver detaljer för systemet i allmänhet och för plastförpackningsavfall i synnerhet.

1. Malus, straff betalas för uppkommet, avgiftspliktigt avfall i hushåll och verksamheter. Malus-avgiften är tänkt att belasta den som ger upphov till avfallet. Huvudstudien bör klarlägga vem som är betalningsansvarig, se avsnitt 2.3.
2. Bonus utdelas när det är intygat att avfallet lämnats vidare till certifierade aktörer för återvinning av näring eller material med hög kvalitet. Kvalitetsaspekter är grundläggande i systemet för att uppnå verklig återvinning, se avsnitt 2.4. Olika bonusnivå kan utredas för olika kvalitet på återvinning.
3. Återbetalning av malus eller bonus för energiåtervinning av material som man vill destruera eller fasa ut ur samhället, t ex sjukhusavfall och äldre inbyggda material med stort innehåll av miljöfarliga ämnen. En huvudstudie bör utreda hur detta sker och oavsett tillvägagångssätt,

är det viktigt att säkerställa att miljöfarliga ämnen även fortsatt samlas upp i adekvat avfallsbehandling, och att systemet inte motverkar det.

Gränsen för vad som är avsättning måste undersökas, se avsnitt 2.5. Villkor för bonus och återbetalning av malus är bestämt på förhand i form av lämplig myndighet. För att systemet skall fungera och efterlevas krävs en kontrollfunktion, vilket diskuteras nedan under avsnitt 2.7.



Figur 1 Principiell modell över bonus-malus-systemet och var bonus respektive malus inträder. Figuren visar ett fullständigt system, där allt avfall, även matavfall omfattas. I detta PM fokuserar vi i synnerhet på avfall i form av plastförpackningar i de efterföljande avsnitten.

### 2.3 Tillämpningsområde, betalningsansvarig för malus och ansvarets inträde

Systemet skall initialt omfatta allt förpackningsavfall av plast som uppkommer i hushåll och verksamheter, och som samlas in för fortsatt behandling. Plastförpackningar lyder under producentansvar, vilket innebär att det är producenternas ansvar att tillhandahålla adekvat insamling och behandling. Succesivt är tanken att fler förpackningsslag och fler typer av avfall skall omfattas i bonus-malus-systemet, och på sikt så skulle potentiellt allt avfall som uppkommer kunna omfattas.

Huvudstudien behöver undersöka om det är lämpligast att producenter av plastförpackningar står som betalningsansvarig för malus-avgiften, eller om någon annan aktör, såsom den som samlar in avfallet, skall vara betalningsansvarig. Hanteringen av transaktionerna i ett "Bonus-Malus-system" kräver en vidare analys genom produkt- och avfallshanteringskedjan, för att kunna ge så bra signaler som möjligt till producenter och/eller avfallslämnare. Det är också troligt att transaktioner och huvudansvarig kan komma att skilja sig åt beroende på vilken typ av avfall som hanteras.

Avfall uppkommer i hushåll och verksamheter. Enligt miljöbalken har varje kommun ansvar för att hushållsavfall inom kommunen samlas in och behandlas, förutom avfall med producentansvar. Det är hushållens ansvar att sortera ut och lämna sitt avfall till de olika insamlingssystem som finns.

Verksamhetsutövare ansvarar för omhändertagandet av sitt avfall som inte är hushållsavfall eller omfattas av producentansvar.

Huvudstudien kommer att behöva undersöka om det är lämpligast att ansvarets inträde sker när avfallet uppkommer, eller eventuellt när en förpackning (och på sikt även andra produkter) sätts på

marknaden, eller vid någon annan punkt i värdekedjan. Särskilt bör man undersöka internationella produkt- och avfallsflöden för återvinning.

Noterbart är att förutsättningarna för att införa systemet för plastförpackningar (och andra förpackningar) skiljer sig mot att införa systemet generellt för allt avfall, utifrån att man genom det existerande producentansvaret har en god bild av hur stora mängder som sätts på marknaden varje år. Just denna information utgör idag grunden både för att beräkna återvinningsnivåer och få in intäkter i form av förpackningsavgifter inom ramen för det existerande producentansvaret.

För övriga avfallsslag finns inte motsvarande information tillgänglig och då är en mer naturlig lösning att insamlaren av avfallet blir betalningsansvarig för malus-avgiften. Men även detta bör utredas vidare inom ramen för en huvudstudie då man på sikt kan tänka sig att producentansvaret utvidgas till fler produkter än förpackningar. Enligt tidningen Recycling<sup>1</sup> kommer till exempel regeringen "i närtid" tillsätta en utredning om producentansvar för kläder och hemtextil.

## 2.4 Kvalitet på återvinning för att få bonus

Syftet med ett bonus-malus-system för plastförpackningsavfall att stimulera faktisk återvinning, dvs att det källsorterade avfallet verkligen används i nya produkter med hög kvalitet och hög miljönytta.

Med hög kvalitet avses att avfallet används i likvärdiga produkter som det ursprungliga materialet det tillverkades för, eller i andra produkter där miljönyttan är stor. Det kan exempelvis vara om återvunnen råvara ersätter annan produktion baserad på jungfruliga råvaror med hög miljöbelastning. Ytterligare en förutsättning är att förlusterna i form av rejekt skall vara låga, dvs så lite material som möjligt förloras i återvinningsprocessen. En låg andel rejekt väntas ge incitament till att utveckla separat insamling och potentiellt t ex pantsystem.<sup>2</sup>

Med låg kvalitet avses motsatsen, dvs användning av plastförpackningsavfallet i produkter där miljönyttan är liten, där det finns tydliga förnybara alternativ och/eller stora rejekt förluster sker vid återvinningsprocessen.

Systemet medför ett fokus på kvalitet på materialåtervinning, vilket underlättar för ökad användning av återvunnen råvara och därmed till en ökad efterfrågan. Det ger bättre förutsättningar för effektiv återvinning. Det innebär därför ett större arbete jämfört med idag, i form av ökad mätning, uppföljning och kunskap om avfallsflöden samt medvetandegörande om vikten av kvalitetsaspekter på avfall.

Systemet väntas bidra till en ökad transparens om hur det utsorterade materialet verkligen kommer till användning och därmed till en ökad "press" på att återvinningen verkligen ska fungera väl. Denna "ökade press" kan potentiellt vara minst lika viktig som de ekonomiska incitamenten. Idag döljs det verkliga utfallet av konsumenternas ansträngningar inom producentansvaret – detta gäller i synnerhet för plastförpackningar.

---

1

[https://www.recyclingnet.se/article/view/683399/regeringen\\_tillsatter\\_utredning\\_om\\_producentansvar?ref=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter&utm\\_campaign=daily](https://www.recyclingnet.se/article/view/683399/regeringen_tillsatter_utredning_om_producentansvar?ref=newsletter&utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_campaign=daily), nedladdad 2019-10-29

<sup>2</sup> Ett exempel på detta historiskt är när även saftflaskor och andra PET-baserade-förpackningar inkluderades inom det nuvarande pantsystemet för dryckesförpackningar. Detta innebar att materialet "lyftes ut" från insamlingen av blandade plastförpackningar med relativt hög rejektandel (utifrån hur nuvarande producentansvar för plastförpackningar fungerar) till ett system med betydligt lägre rejektandel och med högre miljönytta.

Det åligger den som skall få bonus att se till att mottagaren av avfallet till återvinning är godkänd. Bevis på detta intygas förslagsvis genom certifikat. Hur detta bör organiseras bör utredas i en huvudstudie.

## 2.5 Återbetalning av malus för avfall som ska fasa ut ur samhället

Återbetalning skulle kunna ske av malus för avfall som skall fasa ut ur samhället. Alternativt kan man tänka sig att en viss bonus ges till energiåtervinning av material som man verkligen vill destruera och på så sätt fasa ut ur samhället. Detta för att säkerställa att miljöfarligt avfall inte hamnar på villovägar där det potentiellt kan orsaka skador, t ex vid dumpning. Huvudstudien bör undersöka och definiera gränsen för vilka avfall som skall fasa ut ur samhället eller är önskvärda att destruera, det vill säga vad som berättigar till återbetalning av malus eller viss bonus vid energiåtervinning.

Idag sätts gränsen för återvinning av en kombination av ekonomiska och tekniska orsaker. Det är i många fall ekonomiska villkor som sätter gränsen för återvinning, medan det tekniskt går att återvinna många typer av avfall, bara de insatta resurserna är tillräckliga. Ekonomiska villkor ges bland annat av råvarupriser, vilka varierar över tid.

## 2.6 Nivå på bonus och malus

En huvudstudie bör undersöka vilka nivåer som krävs på bonus och malus för att få effekt på ökad högkvalitativ återvinning. Man kan tänka sig olika nivå på bonus för olika höggradig återvinning samtidigt som återvinning med låg kvalitet ges en lägre bonus (eller ingen bonus).

Vid en hög malus finns dock risken med att avfallet försvinner ur det lagliga systemet för avfallshantering och istället hamnar i naturen och ökar nedskräpning, eller hos oseriösa aktörer. Detta bör tas i beaktande i en huvudstudie.

Om man önskar en nettointäkt från systemet, kan man tänka sig att malus-nivån sammanlagt är högre än utdelad bonus. Dock kan det finnas en risk att systemet blir ifrågasatt, om staten skulle ta in intäkter från systemet, vilket bör beaktas i en huvudstudie. Man kan över tid också tänka sig att nivåerna justeras.

## 2.7 Kontrollfunktion

För att säkerställa syftet med systemet, dvs att stimulera faktisk återvinning, behövs en kontrollfunktion. Huvudstudien bör utreda behovet av att införa en kontrollfunktion med uppgift är att kvalitetssäkra aktörer, säkerställa att systemet inte främjar dålig återvinning och godkänner vilken typ av återvinning som berättigar till bonus. Önskvärt är att bevisbördan bör ligga på den som skall få bonus.

Med lämpliga tidsintervall (till exempel en gång per år) undersöker kontrollinstansen eventuellt nya ansökningar om godkännande, samt tillsyn av befintliga aktörer.

Kontrollfunktionen bör också årligen redovisa utfallet för systemet. I fallet med plastförpackningar gäller detta hur stor mängd som omfattats av malus och hur mycket malus-avgift som inbetalts. Vidare ska man redovisa fördelningen av bonus, både i vikt och i utbetalda belopp. Som enskild medborgare ska man utifrån detta tydligt kunna se hur stor del av plastförpackningsavfallet som gått till olika former av höggradig återvinning respektive låggradig materialåtervinning (om det ges bonus) och till energiåtervinning.



Naturvårdsverket skulle kunna vara ett förslag på huvudman för kontrollfunktionen. Även detta bör analyseras i huvudstudien.

## *2.8 Utveckling över tid och gradvis skärpning av systemet*

Ett införande av ett heltäckande "Bonus-Malus-System" för avfallshantering kräver omfattande utredning och insatser för implementering. För att underlätta införandet av systemet, kan det införas successivt för vissa utvalda fraktioner, men åter igen bör en huvudstudie undersöka detta. Till exempel kan man undersöka följande arbetsgång:

1. Malus- system införs först för förpackningsavfall av plast
2. Bonus för enstaka typ av förhandsgodkänd återvinning
3. Gradvis bonus för fler typer av återvinning, allt eftersom den visar sig uppfylla kvalitetskraven och marknaden utvecklas.

## *2.9 Konsekvensanalys*

Inom ramen för förstudien ingick inte att göra en konsekvensanalys av ett bonus-malus-system, men det bör en huvudstudie göra. En huvudstudie bör identifiera, beskriva och sammanställa konsekvenser såsom förväntade, ändrade flöden av högkvalitativ återvinning och vilken miljönytta som därmed kan förväntas uppnås.

Delegationen för cirkulär ekonomi kan ge styrning i uppdraget vilka konsekvenser man avser, för att därifrån kunna bedöma om konsekvenserna är acceptabla i förhållande till det som skall uppnås med systemet.

### 3 Samverkan med andra styrmedel

Eftersom det redan finns ett antal styrmedel inom avfallsområdet, behöver en huvudstudie klarlägga om eller hur de kan samexistera med ett bonus-malus-system. I detta avsnitt listar vi identifierade styrmedel, och beskriver deras syften.

#### 3.1 Producentansvar

##### **Syfte**

Producentansvaret fungerar som ett styrmedel för att uppnå miljömålen, och syftar till att motivera producenterna till att fram produkter som är mer resurssnåla, lättare att återvinna och inte innehåller miljöfarliga ämnen. Vidare är producentansvaret grunden för det svenska insamlings- och återvinningsystemet för förpackningar och tidningar och producenterna är skyldiga att sätta upp insamlings- och återvinningsystem för förpackningar och tidningar. Dessutom har producenterna ett inrapporteringsansvar av statistik till Naturvårdsverket för uppföljning av de nationella målen och gemensamma mål inom EU.

Utöver producentansvaret för förpackningar och returpapper finns det ett producentansvar inom följande kategorier; batterier, bilar, däck, elutrustning, läkemedel, radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor. Dessutom finns det frivilliga åtaganden, som liknar producentansvar, för kontorspapper och lantbruksplast.

##### **Kommande förändringar och skärpta krav**

Den 1 januari 2019 trädde nya förordningar om producentansvar för förpackningar (2018:1462) och returpapper (2018:1463) i kraft. Vissa bestämmelser från tidigare förordningar fortsätter dock att gälla under en övergångsperiod.

Sedan den 1 januari år 2019 gäller bestämmelserna om bostadsnära insamling av förpackningar och returpapper. Förändringarna innebär att ett utökat ansvar för producenterna på att samla in och ta om hand uttjänsta produkter. Syftet är att underlätta för hushållen att källsortera förpackningar och returpapper. År 2021 ska 60 procent av alla bostadsfastigheter erbjudas en samlingsplats nära huset eller i kvarteret, och det långsiktiga målet är att alla bostäder ska erbjudas bostadsnära samlingsplats år 2025.

Enligt förpackningsdirektivet ska samtliga EU-länder samla in och materialåtervinna förpackningar, och enligt EU-kommissionen ska materialåtervunnet förpackningsavfall vara vikten av det förpackningsavfall som har tillförts en effektiv återvinnings- eller materialåtervinningsprocess.

Samtliga EU-länder ska materialåtervinna minst 60 viktprocent av glas- och pappersförpackningar, 50 viktprocent av metallförpackningar och 22,5 viktprocent av plastförpackningarna.

Sverige har högre uppsatta nationella mål för materialåtervinning för förpackningar vilket framgår av tabell 1. Kraven för materialåtervinning i Sverige kommer dock att skärpas inom en snar framtid. Från och med januari år 2020 kommer målen att höjas med upp till 20 procentenheter beroende på typ av förpackning.

Tabell 1: Nationella krav på materialåtervinning för olika typer av förpackningsavfall.

Typ av förpackning	Före 1 jan 2020 (%)	Efter 1 jan 2020 (%)
Glasförpackningar	70	90
Plastförpackningar (exklusive PET-flaskor)	30	50
PET-flaskor	90	90
Pappersförpackningar	65	85
Metallförpackningar (exklusive pantburkar)	70	85
Pantburkar	90	90
Träförpackningar	15	15
Förpackningar av andra material	15	15
<b>Totalt förpackningsavfall</b>	<b>55</b>	<b>65</b>

Sättet att beräkna och redovisa de mängder förpackningsavfall som går till materialåtervinning kommer dessutom att ändras från och med 2020, från att ha rapporterat insamlat material till vad som faktiskt materialåtervinns. Denna förändring görs för att bättre spegla vad som faktiskt blir till nytt material. Förändringen kan medföra att dagens uppsatta mål blir svårare att nå.

**För en huvudstudie att undersöka:**

Hur och lämpligheten i att producentansvaret kan samexistera med ett bonus-malus-system.

### 3.2 Skatt på energiåtervinning av avfall

**Syfte**

Lagrådsremissen "Skatt på avfallsförbränning" föreslår att det införs en ny punktskatt på avfall som förbränns från den 1 april 2020. Förslaget syftar till att på lång sikt uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin, uppfyllande av målet om Sverige ska gå före på klimat- och miljöområdet och bli världens första fossilfria välfärdsland samt att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Vidare anser regeringen att en omfattande avfallsförbränning, av t.ex. sådan plast som istället bör återvinnas, inte är förenlig med klimatmålen och den cirkulära ekonomin som regeringen strävar efter, och att skatten kan bidra till att påverka detta.

**För en huvudstudie att undersöka:**

Hur och lämpligheten i att en skatt på energiåtervinning av avfall kan samexistera med ett bonus-malus-system.

### 3.3 EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU-ETS)

**Syfte**

EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU Emissions Trading System, förkortat EU ETS) sätter ett tak för hur mycket växthusgaser anläggningarna som ingår i systemet tillsammans får släppa ut. I Sverige (och Danmark) omfattas avfallsförbränningsanläggningar av handelssystemet. Utsläppsrätter i systemet kan antingen tilldelas anläggningarna eller säljas via ett auktionsförfarande.

**Förändring**

EU ETS har ofta kritiserats för att priset på utsläppsrätter varit för lågt och för oförutsägbart för att ge incitament till långsiktiga investeringar i utsläppsreduktioner. Ett medel för att motverka det låga priset är marknadsstabilitetsreserven som började tillämpas från och med 2019. Det innebär att antalet utsläppsrätter på marknaden hålls mellan ett maximum och minimum, och däremellan placeras i marknadsstabilitetsreserven. Sverige har också drivit på mer ambitiösa regler, så att bland annat totala antalet utsläppsrätter skall minska från år 2021. Man kommer också att annullera ett visst antal utsläppsrätter i marknadsstabilitetsreserven.

Sammanfattningsvis väntas mer förutsägbara priser, men även färre utsläppsrätter och högre priser.

***För en huvudstudie att undersöka:***

Hur och lämpligheten i att avfall till energiåtervinning i EU-ETS-systemet kan samexistera med ett bonus-malus-system.

## 4 Rekommendation och diskussion

Förstudiens rekommendation är att gå vidare med en huvudstudie om ett bonus-malussystem för avfall, eftersom vi bedömer att ett sådant system har principiella förutsättningar att bidra till en förbättrad återvinning.

Som del i bedömningen ligger också att ambitionsnivån för verklig återvinning för plastförpackningar behöver ökas, givet att producentansvaret funnits i 25 år och hittills levererar låg grad av verklig återvinning. Dessutom ges endast små, om ens några, incitament för tillverkarna att öka möjligheterna för återanvändning och återvinning i samband med designprocessen. Bonus-malus-systemet har stor potential att tydliggöra hur väl återvinningen fungerar, och redan detta blir i sig en ökad press för tillverkare som vill agera i den cirkulära ekonomin att "leva som de lär".

När systemet inkluderar producentansvarsmaterial, skapas en styrning mot ökad verklig återvinning och inte bara optimering av insamlingen. Fokus sätts därmed på "den cirkulära prestanda" som uppnås på riktigt, istället för att som tidigare, utgå från organisation och administrativa gränser. På samma sätt är det tänkt att biologisk återvinning gynnas, när det på sikt kan komma att inkluderas i det föreslagna styrmedlet, genom att återvinningen premieras med en bonus till skillnad mot om det biologiska avfallet (matavfall, slaktavfall etc.) energiåtervinns genom förbränning.

Förstudien har dock identifierat ett stort antal frågor och utmaningar om gränsdragning m.m. att klarlägga, innan en slutlig rekommendation och beslut om införandet av ett system kan tas.