



Mer fastighetsnära insamling av
förpackningsavfall och returpapper
– utveckling av producentansvaren

Innehåll

1	Sammanfattning.....	9
2	Författningsförslag.....	13
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	13
2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	16
2.3	Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927)	18
2.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.....	21
2.5	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar.....	22
2.6	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar.....	43
2.7	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper	45
2.8	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper	57
3	Ärendet och dess beredning	59
3.1	Nya förordningar om producentansvar om förpackningar respektive returpapper 2014.....	59
3.2	Uppdrag till Naturvårdsverket om producentansvar	60

3.3	Intern utredning om förändring av ansvaret för insamling av förpackningsavfall och returpapper	60
3.4	Tillkännagivande från riksdagen	60
3.5	Fortsatt hantering av frågan om ansvaret för insamling av förpackningsavfall och returpapper	61
3.6	Pågående revideringar av EU-direktiv på avfallsområdet	62
3.6.1	Avfallsdirektivet	62
3.6.2	Förpackningsdirektivet.....	63
4	Dagens insamling av förpackningsavfall och returpapper	65
4.1	Regeringens ambition på avfallsområdet	66
4.2	Gällande rätt avseende ansvar för insamling av hushållens avfall	66
4.3	Dagens olika insamlingssystem för hushållens förpackningsavfall och returpapper.....	67
4.4	Finansiering av dagens insamlingssystem	68
4.5	Oklar servicenivå i dagens system	69
4.6	Stora mängder förpackningsavfall i restavfallet	70
4.7	Nedskräpning	71
4.8	Problem med att utöva tillsyn	72
4.9	Osäkerheter i avfallsstatistiken.....	73
5	Insamling av förpackningsavfall och returpapper	75
5.1	Avfallshantering är en tjänst av allmänt intresse	75
5.2	Förtydligande av kraven på de tillståndspliktiga insamlingssystemen.....	76
5.2.1	Fastighetsnära insamling av visst förpackningsavfall (av de vanligast förekommande materialen) och returpapper från hushållen	76

5.2.2	Insamling av förpackningsavfall som uppstår i bostadsfastigheter och inte samlas in vid dessa fastigheter.....	84
5.2.3	Insamling av förpackningsavfall i utemiljöer där många människor vistas	85
5.3	Ytterligare förslag gällande de tillståndspliktiga insamlingssystemen	86
5.4	Några redaktionella ändringar.....	87
5.5	Kommuners rätt att samla in förpackningsavfall och returpapper utan uppdrag tas bort	88
5.6	Avfallsinnehavares utsorteringskrav	90
5.7	Krav på att den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem informerar	91
5.8	Förberedande samråd och samråd under driften av ett insamlingssystem	93
6	Producentbegreppen förändras	95
6.1	Definitionen av producent i förpackningsförordningen	95
6.2	Definition av serviceförpackning och att släppa ut en förpackning på den svenska marknaden	101
6.3	Definition av producent i returpappersförordningen.....	102
7	Förordningarnas syfte och krav på utformning av förpackningar.....	105
7.1	Förpackningsförordningens syfte förtydligas.....	105
7.2	Returpappersförordningens syfte förtydligas	108
7.3	Krav på att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall	108
7.4	Harmoniserade standarder	110
7.5	Tungmetaller i förpackningsmaterial.....	112

7.6	Material i kontakt med livsmedel	113
7.7	Märkning av förpackningar	115
8	Ytterligare förändringar i producentansvaret	117
8.1	Skyldighet för producenter att lämna uppgifter	117
8.2	Rapportering om de förpackningar och tidningar som släppts ut på den svenska marknaden.....	119
8.3	Insamling av förpackningsavfall av alla material.....	120
8.4	Anmälningsplikt för insamling av förpackningsavfall respektive returpapper från verksamheter	123
8.5	Hänvisning till definitioner i miljöbalken.....	124
8.6	Producentansvar för hantering av förpackningsavfall.....	125
8.7	Begreppet att släppa ut en förpackning respektive tidning på den svenska marknaden.....	125
8.8	Tidsbegränsade tillstånd.....	126
8.9	Förpackningsförordningens tillämpningsområde	127
9	Sanktioner	129
9.1	Otillåten miljöverksamhet	129
9.2	Miljösanktionsavgifter	130
10	Avgifter för prövning och tillsyn	133
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	137
12	Författningskommentarer.....	141
12.1	Miljöbalken	141
12.2	Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	142
12.3	Avfallsförordningen (2011:927)	143

12.4	Förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter	145
12.5	Förpackningsförordningen	146
12.6	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar.....	159
12.7	Returpappersförordningen.....	160
12.8	Förslag till ändring om förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper	167
13	Konsekvenser.....	169
13.1	Utveckling av producentansvaret för förpackningar respektive returpapper.....	169
13.2	Beskrivning av alternativa lösningar	171
13.3	Effekter om någon förändring inte kommer till stånd	171
13.4	Aktörer som berörs av förslagen.....	174
13.4.1	Producenter av förpackningar	174
13.4.2	Producenter av tidningar och tidningspapper.....	177
13.4.3	Aktörer som driver insamlingssystem med tillstånd.....	178
13.4.4	Naturvårdsverket.....	185
13.4.5	Kommunerna	187
13.4.6	Hushåll.....	188
13.4.7	Fastighetsägare	190
13.4.8	Verksamheter där förpackningsavfall och returpapper uppkommer	191
13.4.9	Avfallsentreprenörer	191
13.4.10	Domstolar	192
13.5	Fördelningseffekter	193
13.6	Miljömässiga konsekvenser	194
13.7	Inre marknaden	197

1 Sammanfattning

Producentansvaren för förpackningar och returpapper behöver ses över för att bättre tillgodose medborgarnas behov av en lättillgänglig insamling och för att andelen avfall som materialåtervinns ska öka. Ett av syftena med miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* är att Sverige ska ha en hållbar avfallshandling. Avfallshandlingen ska vara effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna. Samtidigt ska avfall förebyggas och resurserna i det avfall som ändå uppstår ska tas till vara i så hög grad som möjligt. Dessutom ska avfallens påverkan på hälsa och miljö minimeras.

Det behövs långsiktiga spelregler och ett tydligt regelverk för producentansvaren för förpackningar och returpapper för att underlätta övergången till en cirkulär ekonomi. På så vis blir det möjligt för ansvariga aktörer och näringslivet att göra investeringar som främjar en hållbar avfallshandling och skapar nya jobb.

Det finns flera problem med tillämpningen av bestämmelserna om producentansvar för förpackningar och returpapper. Problemen handlar bland annat om en oklar fördelning av ansvar, oklara krav på servicenivå för insamling av förpackningsavfall och returpapper, bristfällig statistik till följd av oklara rapporteringsskyldigheter, nedskräpningsproblem, att vissa hushåll betalar för insamling och behandling av förpackningsavfall två gånger, samt om otillräcklig utsortering av förpackningsavfall från annat avfall. Ett av huvudargumenten när producentansvaret för förpackningar infördes var att det skulle styra mot bättre utformade förpackningar, men de beskrivna problemen har inneburit en svagare styrning mot detta mål.

I promemorian föreslås ändringar för att utveckla producentansvaren. Vissa av ändringarna syftar även till att förbättra genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62 av den

20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet).

Producenterna ska se till att det finns ett lämpligt insamlings-system, enligt dagens bestämmelser. Det behöver förtydligas vilken servicegrad ett lämpligt insamlingsystem ska ha. Producenternas insamlingsystem för förpackningsavfall och returpapper har idag väsentligt lägre servicegrad än kommunernas system för insamling av restavfall från hushållen. Restavfall är det avfall som är kvar när hushållen sorterat ut det avfall som samlas in separat. Flera studier visar att kvaliteten på det insamlade materialet blir hög när avfallet samlas in fastighetsnära. Promemorians förslag syftar till att ställa tydliga krav på framtidens system för insamling av förpackningsavfall och returpapper. Det bör beslutas genom förordning vad som ska krävas för att ett insamlingsystem ska vara lämpligt, särskilt vad gäller servicegrad på insamlingen av avfall från hushållen. Medborgarna ska ha möjlighet och skyldighet att sortera ut förpackningsavfall och returpapper. Insamlingen av förpackningsavfall och returpapper är en tjänst av allmänt intresse och det är inte rimligt att enskilda hushåll ska behöva betala extra för att få en högre servicegrad som syftar till att öka mängden separat insamlat avfall.

Från och med den 1 april 2025 ska insamlingssystemen transportera bort returpapper och hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen (papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall) från alla bostadsfastigheter. Detta krav gäller, efter den 31 mars 2025, inte i de fall en transport från bostadsfastigheten inte är skälig med hänsyn till en fastighets utformning, belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten. Om borttransport från bostadsfastigheten inte bedöms skälig ska returpapperet och förpackningsavfallet av de vanligast förekommande materialen samlas in på en plats som med hänsyn till omständigheterna ligger så nära bostadsfastigheten som möjligt. För att ge aktörerna tid att bygga ut systemet och höja servicegraden så kommer kraven på servicenivå gällande borttransport från bostadsfastigheter från den 1 januari 2021 fram till den 1 april 2025 att gälla minst sextio procent av alla bostadsfastigheter.

Ett insamlingsystem ska tillhandahålla insamlingsplatser för den del av hushållens förpackningsavfall som inte ska samlas in från

bostadsfastigheterna. Dessa insamlingsplatser ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet.

De tillståndspliktiga insamlingssystemen ska dessutom ha insamlingsplatser för förpackningsavfall i utemiljöer där många människor vistas, till exempel på välbesökta badplatser och i parker.

Ett tillstånd till insamlingssystem för förpackningsavfall får endast ges om insamlingssystemet omfattar förpackningsavfall av alla material. Den som driver ett insamlingssystem som har tillstånd att samla in förpackningsavfall ska lämna information till hushåll och producenter om syftet med materialutnyttjande och om möjligheterna att materialutnyttja olika förpackningsmaterial.

Syftesparagrafen utvecklas i både i förpacknings- och returpappersförordningen. Producenternas ansvar för förpackningarnas utformning och kraven på förpackningarnas utformning tydliggörs. Förpackningar ska anses uppfylla förpackningsförordningens krav på utformning om de uppfyller kriterierna i relevanta harmoniserade standarder (standarder som har utarbetats av EU-kommissionen).

För att renodla producentansvaret får kommunerna endast samla in förpackningsavfall respektive returpapper om de har avtal med ett tillståndspliktigt insamlingssystem.

Förpacknings- och returpappersförordningarna kompletteras med bestämmelser om sanktioner och avgifter för prövning och tillsyn. Producenterna ska enligt förordningarna lämna uppgifter till Naturvårdsverket om bland annat namn och kontaktuppgifter. Skyldigheten att rapportera till Naturvårdsverket om den mängd förpackningar, tidningar och tidningspapper som producenterna släppt ut på den svenska marknaden flyttas från den som driver insamlingssystem till producenterna. En anmälningsplikt införs för de som utan att vara tillståndspliktiga samlar in förpackningsavfall eller returpapper från verksamheter. Dessa förändringar ger Naturvårdsverket bättre möjlighet att bedriva tillsyn och att samla in statistik.

Definitionerna av begreppet producent ändras så att det bara ska finnas en producent per tidning eller tidningspapper och en till två producenter per förpackning. Om en förpackning märks med uppgift om vilket förpackningsmaterial som har använts ska det ske i enlighet med kommissionens beslut 97/129/EG av den 28 januari 1997 om fastställandet av ett identifieringssystem för förpack-

Sammanfattning

ningsmaterial i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 29 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

4 §

För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledande av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

k) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

l) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

m) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012,

n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av insamlingsystem för avfall från elektriska och elektroniska produkter, eller

o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet. I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket 2 ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och

3. beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken att det ska införas fyra nya paragrafer 7 kap. 8 h–8 k §§ som ska ha följande lydelse.

7 kap.

8 h §

Den som driver ett insamlings-system med tillstånd enligt 38 § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.

8 i §

En producent enligt förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

8 j §

Den som driver ett insamlings-system med tillstånd enligt 12 § förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.

8 k §

En producent enligt förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper ska efter särskilt beslut från Naturvårdsverket betala en avgift. Avgift ska utgå med 800 kronor för varje hel timme handläggningstid.

Med handläggningstid avses den sammanlagda tid som varje tjänsteman vid myndigheten har använt för beredning, föredragning och beslut i ärendet. I handläggningstiden ska inte räknas in sådan restid som vid ett och samma resetillfälle överstiger två timmar.

Avgift ska inte betalas för tillsyn som föranleds av klagomål som visar sig vara obefogat.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Bestämmelserna 7 kap. 8 h och 8 j §§ tillämpas första gången i fråga om insamlingsystem som avses att drivas efter utgången av december 2020.

2.3 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2011:927)

Härigenom föreskrivs att 24 a, 24 b och 24 d §§ avfallsförordningen (2011:927) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 a §¹

Den som har förpackningsavfall som inte är hushållsavfall ska sortera ut förpackningsavfallet från annat avfall och lämna förpackningsavfallet till

1. ett insamlingssystem som har tillstånd enligt 38 § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar, eller

2. någon som enligt 57 § förordningen om producentansvar för förpackningar samlar in utsorterat förpackningsavfall.

1. ett godkänt retursystem enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, om avfallet utgörs av flaskor eller burkar som retursystemet är avsett för,

2. ett insamlingssystem som har tillstånd enligt 38 § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar, om avfallet utgörs av förpackningar som insamlingssystemet är avsett för, eller

3. någon som enligt 57 § förordningen om producentansvar för förpackningar samlar in förpackningsavfallet.

24 b §²

Den som har använt en förpackning som blivit hushållsavfall ska sortera ut förpackningsav-

Den som har använt en förpackning som blivit hushållsavfall ska sortera ut förpackningsav-

¹ Senaste lydelse 2014:1076.

² Senaste lydelse 2014:1076.

fallet från annat avfall och lämna förpackningsavfallet till ett insamlingsystem som har tillstånd enligt 38 § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar eller till ett insamlingsystem som kommunen tillhandahåller för utsorterat förpackningsavfall.

Den som enligt 24 a § 2 lämnar förpackningsavfall till någon som samlar in utsorterat förpackningsavfall får lämna allt sitt förpackningsavfall till insamlaren, även det förpackningsavfall som är hushållsavfall.

fallet från annat avfall och lämna förpackningsavfallet till

1. ett godkänt retursystem enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, om avfallet utgörs av flaskor eller burkar som retursystemet är avsett för, eller

2. ett insamlingsystem som har tillstånd enligt 38 § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar, om avfallet utgörs av förpackningar som insamlingsystemet är avsett för.

Den som enligt 24 a § 3 lämnar förpackningsavfall till någon som samlar in utsorterat förpackningsavfall får lämna allt sitt förpackningsavfall till insamlaren, även det förpackningsavfall som är hushållsavfall.

24 d §³

Den som har använt en tidning som blivit hushållsavfall ska sortera ut returpapperet från annat avfall och lämna returpapperet till ett insamlingsystem som har tillstånd enligt 12 § förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper eller till ett insamlingsystem som kommunen tillhandahåller för utsorterat returpapper.

Den som har använt en tidning som blivit hushållsavfall ska sortera ut returpapperet från annat avfall och lämna returpapperet till ett insamlingsystem som har tillstånd enligt 12 § förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper.

³ Senaste lydelse 2014:1076.

Den som enligt 24 c § 2 lämnar returpapper till någon som samlar in utsorterat returpapper får lämna allt sitt returpapper till insamlaren, även det returpapper som är hushållsavfall.

48 §⁴

Anmälningsplikt enligt 46 eller 47 § gäller inte verksamheter som omfattas av

1. ett tillstånd eller en anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken,

2. ett tillstånd enligt 36 § eller en anmälan enligt 42 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 43 § denna förordning,

3. ett tillstånd enligt 38 § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar, eller en anmälan enligt 38 respektive 57 § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar,

4. ett tillstånd enligt 12 § förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper, eller en anmälan enligt 12 respektive 30 § förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper, eller

5. ett tillstånd enligt 45 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

⁴ Senaste lydelse 2014:1076.

2.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

dels att det ska införas två nya paragrafer 11 kap. 19 och 20 §§ och rubriker närmast före 11 kap. 19 och 22 §§ av följande lydelse.

Förordningen om producentansvar för förpackningar

11 kap.

19 §

För en överträdelse av 51 §, 57 a § 1 b eller 58 c § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor.

Förordningen om producentansvar för returpapper

20 §

För en överträdelse av 25 §, 30 a § 1 b, eller 31 c § förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kr.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar

dels att 9, 40 och 56 §§ ska upphöra att gälla

dels att 1, 2, 5, 6, 8, 13, 34–36, 37–39, 46, 51, 57 §§ och rubriken närmast före 38 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 59 § ska lyda ”Naturvårdsverkets rapportering”,

dels att punkterna 2–6 och 9–12 i övergångsbestämmelserna till förordningen (2014:1073) ska ha följande lydelse,

dels att det införs nya paragrafer 4 b, 4 c, 12 a, 33 a, 36 a, 36 b, 39 a–39 g, 57 a, 58 a–58 c, 62 a och 62 b §§ som ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 33 a, 36 b, 38, 39, 39 a, 39 g, 58 a, 58 b, och 62 a §§ ska införas nya rubriker som ska ha följande lydelse,

dels att punkten 12 i övergångsbestämmelserna till förordningen (2017:167) om ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Syftet med denna förordning är att

1. förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå,

1. minska mängden förpackningsavfall genom att

a) förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå, och

b) förpackningar endast används när det är nödvändigt,

2. producenter ska ta ansvar för förpackningar när de blir avfall,
3. förpackningsavfall ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, och
4. nå förordningens mål för materialutnyttjande.
- 2. begränsa skadligheten för miljön av material och ämnen i förpackningar,*
3. producenterna ska tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingsystem som tar operativt och finansiellt ansvar för att samla in och behandla förpackningsavfall,
4. förpackningsavfall ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, och
5. nå förordningens mål för materialutnyttjande.

2 §

Denna förordning är meddelad med stöd av

- 15 kap. 12 § miljöbalken i fråga om 37 §,
 - 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 34–36, 51 och 52 §§,
 - 15 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 37–42, 47, 48, 50, 53, 54, 60 och 61 §§,
 - 15 kap. 39 § miljöbalken i fråga om 55–57 §§,
 - 15 kap. 45 § miljöbalken i fråga om 58 §,
 - 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 63 §, och
 - 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.
- 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 34–36 b, 51, 52, 58 b och 58 c §§,
 - 15 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 37–42, 47, 48, 50, 53, 54, 58 a, 60 och 61 §§,
 - 15 kap. 18 § miljöbalken i fråga om 57 §,
 - 15 kap. 39 § miljöbalken i fråga om 55–56 §§ och 57 a § 1 a och 2,
 - 15 kap. 40 § i fråga om 57 a § 1 b,

4 b §

Bestämmelser om tungmetaller i förpackningsmaterial finns i 12–14 §§ förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

4 c §

Bestämmelser om material i kontakt med livsmedel finns i

1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG,

2. kommissionens förordning (EG) nr 2023/2006 av den 22 december 2006 om god tillverkningssed när det gäller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel,

3. kommissionens förordning (EG) nr 10/2011 av den 14 januari 2011 om material och produkter av plast som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel,

4. livsmedelsförordningen (2006:813), och Livsmedelsverkets föreskrifter som är meddelade med stöd av denna förordning och förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

5 §

Med *förpackning* avses i denna förordning en produkt som har framställts för att

1. innehålla, skydda eller presentera en vara eller för att användas för att leverera eller på annat sätt hantera en vara, från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare, om produkten är en

a) konsumentförpackning genom att den på försäljningsstället utgör en säljenhet för den slutliga användaren eller konsumenten av varan,

<p>b) gruppförpackning genom att den på försäljningsstället omfattar en grupp av ett visst antal säljenheter och kan tas bort utan att det påverkar varan eller varorna, oavsett om säljenheterna säljs som en sådan grupp till den slutliga användaren eller konsumenten eller om produkten endast används som komplement till hyllorna på försäljningsstället, <i>eller</i></p>	<p>b) gruppförpackning genom att den på försäljningsstället omfattar en grupp av ett visst antal säljenheter och kan tas bort utan att det påverkar varan eller varorna, oavsett om säljenheterna säljs som en sådan grupp till den slutliga användaren eller konsumenten eller om produkten endast används som komplement till hyllorna på försäljningsstället,</p>
---	--

c) transportförpackning genom att den underlättar hantering och transport av ett antal säljenheter eller gruppförpackningar för att förhindra skador vid fysisk hantering eller transportskador, eller

d) serviceförpackning genom att den fylls vid försäljningstillfället eller används för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring.

2. som engångsartikel användas i ett sådant syfte som anges i 1.

6 §

Med producent avses i denna förordning den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning.

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 §

I denna förordning avses med *samla in: hämta eller ta emot förpackningsavfall samt sortera, lagra eller på annat sätt hantera det hämtade eller mottagna avfallet innan det transporteras vidare till behandling, och*

insamlingssystem: yrkesmässig insamling av förpackningsavfall.

I denna förordning avses med

insamlingssystem: yrkesmässig insamling av förpackningsavfall, och

släppa ut en förpackning på den svenska marknaden: att för

första gången i Sverige göra en förpackning tillgänglig för någon annan.

12 a §

Ord och uttryck i denna förordning har i övrigt samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken.

13 §

Denna förordning ska

1. inte tillämpas på vägcontainrar, järnvägscontainrar, fartygscontainrar eller flygfraktcontainrar,

2. i fråga om 1 § 1–3, 2–4, 13, 16, 17, 19, 20, 22–64 §§ inte tillämpas på sådana flaskor eller burkar som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, och

3. i fråga om 37–50, 53–57, 60 och 61 §§ inte tillämpas på förpackningar som på grund av sitt tidigare eller resterande innehåll utgör farligt avfall enligt avfallsförordningen (2011:927).

Onödiga förpackningar

33 a §

En producent ska för att minska mängden avfall enligt 2 kap. 5 § miljöbalken utnyttja de möjligheter som finns inom producentens

verksamhet att begränsa användningen av onödiga förpackningar.

34 §

För de syften som anges i 1 § ska en producent se till att de förpackningar som producenten tillverkar, säljer eller för in till Sverige utformas, framställs och saluförs på ett sådant sätt att de är återanvändbara eller återvinningsbara så att

En producent ska se till att de förpackningar som producenten är producent för enligt 6 §

1. utsläppen av skadliga ämnen minimeras när förpackningsavfallet behandlas, och

2. inverkan i övrigt på miljön begränsas när förpackningsavfallet eller restprodukter från hanteringen av förpackningsavfallet bortskaffas.

1. har en volym och vikt som begränsas till det minimum som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå,

2. kan återanvändas eller återvinnas, och

3. är framställda så att utsläppen av skadliga ämnen minimeras och inverkan i övrigt på miljön begränsas när förpackningsavfallet behandlas eller restprodukter från hanteringen av förpackningsavfallet bortskaffas.

35 §

Vid tillämpningen av 34 § ska en förpackning anses återanvändbar om dess fysiska egenskaper och utformning gör det möjligt att

En förpackning ska anses kunna återanvändas enligt 34 § 2 om förpackningens fysiska egenskaper och utformning gör det möjligt att

1. under normalt förutsebara användningsförhållanden återanvända förpackningen flera gånger,

2. behandla den använda förpackningen i enlighet med hygien- och säkerhetskrav för arbetstagare, och
3. återvinna förpackningen när den inte längre används.

36 §

Vid tillämpningen av 34 § ska en förpackning anses återvinningsbar genom

1. materialutnyttjande, om förpackningen är framställd på ett sådant sätt att det är möjligt att utnyttja en viss viktprocent av förpackningsmaterialet för framställning av säljbara produkter,
2. energiutvinning, om förpackningsavfallet har ett lägsta värmevärde för att ge optimal energiutvinning, eller
3. kompostering, om förpackningsavfallet är biologiskt nedbrytbart i sådan grad att det inte hindrar separat insamling eller hindrar den komposteringsprocess eller komposteringsaktivitet som avfallet underkastas samt är av sådan art att det kan underkastas fysisk, kemisk, termisk eller biologisk nedbrytning på ett sådant sätt att det mesta av den färdiga komposten slutligen bryts ned till koldioxid, biomassa och vatten.

36 a §

En förpackning ska anses uppfylla kraven i 34–36 §§, om den överensstämmer med relevanta kriterier i de harmoniserade standarderna

- SS-EN 13427:2004, utgåva 2,
 - SS-EN 13428:2004, utgåva 2,
 - SS-EN 13429:2004, utgåva 2,
 - SS-EN 13430:2004, utgåva 2,
- och
- SS-EN 13431:2004, utgåva 2.

Märkning av förpackningar

36 b §

Om en producent märker en förpackning med uppgift om vilket förpackningsmaterial som har använts, ska märkningen ske enligt kommissionens beslut (97/129/EG) av den 28 januari 1997 om fastställandet av ett identifieringssystem för förpackningsmaterial i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall.

37 §

När en producent yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning ska producenten

En producent som på den svenska marknaden släpper ut en förpackning eller en förpackad vara som producenten är producent för enligt 6 §, ska

1. tillhandahålla ett insamlingssystem som innebär att förpackningen tas om hand när den blir avfall och se till att systemet uppfyller kraven i denna förordning, eller
2. se till att någon annan som har tillstånd enligt 38 § att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om förpackningen när den blir avfall.

Insamlingssystem

Tillståndsplikt för insamlingssystem

38 §

Det krävs tillstånd för att driva ett insamlingssystem.

Tillstånd krävs inte för

Tillstånd krävs inte för in-

1. en kommuns insamling av förpackningsavfall inom kommu-

samling av utsorterat förpackningsavfall som uppkommit i

nen, eller

2. insamling av utsorterat förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet.

eller i samband med yrkesmässig verksamhet.

Förutsättningar för tillstånd

39 §

Ett insamlingssystem som kräver tillstånd enligt 38 § ska vara lämpligt och rikstäckande. För att ett system ska anses lämpligt ska

1. det i systemet ingå

a) lättillgängliga insamlingsplatser där den som har använt en förpackning och vill lämna den som förpackningsavfall kan göra det enkelt och utan att behöva betala något till systemet,

b) en tjänst som innebär att systemet utan att ta betalt hämtar eller tar emot förpackningsavfall som kommunen har samlat in,

c) en tjänst som innebär att den som har samlat in förpackningsavfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet kan lämna avfallet till systemet utan att behöva betala något till systemet, och

d) en tjänst som innebär att andra än hushåll får sådan information som avses i 58 §,

2. insamlingen ske på ett sätt som inte försvårar materialutnyttjande,

Ett tillstånd enligt 38 § får endast ges om insamlingssystemet

1. omfattar förpackningsavfall av alla material,

2. innebär att den som vill lämna förpackningsavfall till systemet kan göra det utan att betala något, och

3. är lämpligt och rikstäckande.

3. det förpackningsavfall som samlas in behandlas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,

4. verksamheten bedrivs så att den effektivt bidrar till att nå målen för materialutnyttjande i denna förordning,

5. det finnas en betryggande säkerhet som motsvarar kostnaderna för att samla in och behandla sådant förpackningsavfall som systemet ska ta hand om enligt ett sådant åtagande som avses i 37 §,

6. den som driver systemet samverka med andra som har tillstånd att driva insamlingsystem om hur kostnader för hanteringen av det förpackningsavfall som har samlats in ska fördelas,

7. den som driver systemet ge producenter möjlighet att låta förpackningar omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent, och

8. systemet i övrigt drivs på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

För att ett system ska anses rikstäckande ska det i systemet finnas insamlingsplatser i varje kommun med en geografisk spridning inom kommunen som är skälig med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheters lokalisering och övriga omständigheter.

Vid bedömning av om ett insamlingsystem ska anses lämpligt och rikstäckande ska hänsyn tas till

det som kommit fram vid samråd enligt denna förordning.

Lämpliga insamlingssystem

39 a §

För att anses lämpligt ska insamlingssystemet transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter.

Kravet på transport från bostadsfastigheter gäller inte stora förpackningar som normalt förekommer sällan i ett hushåll (skrymmande sällanförpackningar).

39 b §

För att anses lämpligt ska insamlingssystemet ha insamlingsplatser för den del av hushållens förpackningsavfall som inte ska samlas in enligt 39 a §. Insamlingsplatserna ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet.

39 c §

För att anses lämpligt ska insamlingssystemet tillhandahålla insamlingsplatser för förpackningsavfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet.

39 d §

För att anses lämpligt ska insamlingsystemet ha insamlingsplatser för förpackningsavfall som är hushållsavfall som uppkommer i utemiljöer där normalt många människor vistas och som inte omfattas av 39 c §. Insamlingsplatserna ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet.

39 e §

För att anses lämpligt ska insamlingsystemet bedrivas så att det främjar materialutnyttjande och effektivt bidrar till att nå målen för materialutnyttjande.

39 f §

För att anses lämpligt ska insamlingsystemet

1. ställa en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i denna förordning,

2. samverka med andra som har tillstånd att driva insamlingsystem om hur kostnader för hanteringen av det förpackningsavfall som har samlats in ska fördelas,

3. ge producenterna möjlighet att låta förpackningar omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent, och

4. i övrigt bedriva verksamheten på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Rikstäckande insamlingssystem

39 g §

För att anses rikstäckande ska insamlingssystemet samla in förpackningsavfall i varje kommun. Insamlingsplatser enligt 39 b–39 d §§ ska geografiskt finnas där det är skäligt med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheters lokalisering och övriga omständigheter.

46 §

Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att insamlingssystemet under hela tillståndstiden ska uppfylla kraven i 39 §.

Ett tillstånd ska *vara tidsbegränsat och* förenas med de villkor som behövs för att insamlingssystemet under hela tillståndstiden ska uppfylla kraven *i denna förordning.*

51 §

Den som driver ett insamlingssystem ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna

1. uppgifter om vilka producenter som låter förpackningar omfattas av systemet med uppgift om varje producentens person- eller

organisationsnummer, eller om sådant inte finns, producentens nationella eller europeiska skatteregistreringsnummer,

2. uppgifter om den totala mängd förpackningar som de producenter som avses i 1 yrkesmässigt har tillverkat i Sverige eller fört in till Sverige under det närmast föregående kalenderåret, dock inte förpackningar som yrkesmässigt förts ut från Sverige,

3. i fråga om det förpackningsavfall som hanteras av systemet, uppgifter om den mängd avfall som under det närmast föregående kalenderåret har

- a) samlats in,
- b) behandlats i Sverige,
- c) transporterats till ett annat land för behandling, och
- d) behandlats i ett annat land, och

4. uppgifter som i övrigt behövs för att rapportera till Europeiska kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall i lydelsen enligt kommissionens direktiv 2013/2/EU.

Uppgifter om mängder enligt första stycket ska anges i vikt. Uppgifter enligt första stycket 3 b och d ska specificeras i hur mycket som har materialutnyttjats, hur mycket som har återvunnits på annat sätt och hur mycket som har bortskaffats.

2. i fråga om det förpackningsavfall som hanteras av systemet, uppgifter om den mängd avfall som under det närmast föregående kalenderåret har

3. uppgifter som i övrigt behövs för att rapportera till Europeiska kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall i lydelsen enligt kommissionens direktiv 2013/2/EU.

Uppgifter om mängder enligt första stycket ska anges i vikt. Uppgifter enligt första stycket 2 b och d ska specificeras i hur mycket som har materialutnyttjats, hur mycket som har återvunnits på annat sätt och hur mycket som har bortskaffats.

57 §

Utsorterat förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet får samlas in även av andra än *en kommun och* den som har tillstånd enligt 38 §, om *insamlingen görs på ett lämpligt sätt så att den inte försvårar materialutnyttjande och* den som samlar in

Utsorterat förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet får samlas in även av andra än den som har tillstånd enligt 38 §, om den som samlar in *anmäler detta till Naturvårdsverket med uppgifter om*

1. *insamlarens namn, kontaktuppgifter, och person- eller organisationsnummer,*
2. *från vilka verksamheter förpackningsavfall samlas in, och*
3. *vilket förpackningsavfall som samlas in.*

1. *ser till att*

a) *avfallet behandlas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,*

b) *bedriva avfallshanteringen så att den effektivt bidrar till att nå förordningens mål för materialutnyttjande, och*

c) *Naturvårdsverket senast den 31 mars varje år får uppgifter motsvarande de som ska lämnas enligt 51 § första stycket 3 och 4, eller*

2. *lämnar förpackningsavfallet till ett insamlingsystem som har tillstånd enligt 38 § utan att begära någon betalning, om inte annat har avtalats.*

Insamlaren ska underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats i anmälan.

57 a §

Den som samlar in enligt 57 § ska

1. se till att

a) förpackningsavfallet hanteras på ett lämpligt sätt så att materialutnyttjande främjas, och

b) Naturvårdsverket senast den 31 mars varje år får uppgifter motsvarande de som ska lämnas enligt 51 § första stycket 2 och 3, eller

2. lämna förpackningsavfallet till ett insamlingssystem som har tillstånd enligt 38 § utan att begära någon betalning, om inte annat har avtalats.

Insamlingssystemens ansvar att informera

58 a §

Den som driver ett insamlingssystem ska

1. se till att andra än hushåll får motsvarande information som avses i 58 §,

2. informera hushållen om syftet med materialutnyttjande av förpackningsavfall och om möjligheten att materialutnyttja olika material, och

3. informera de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet om vilka möjligheter som finns att materialutnyttja olika förpackningsmaterial.

Skyldighet för producenter att lämna uppgifter

58 b §

En producent ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om sitt namn med kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer och, om producenten omfattas av kraven i 37 §, hur producenten avser att uppfylla kraven.

Om det sker förändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats, ska producenten underätta Naturvårdsverket om ändringarna.

58 c §

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

1. enligt 6 § 1 fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning,

2. tillverkar en serviceförpackning i Sverige, eller

3. för in en serviceförpackning till Sverige.

Rapporten ska innehålla uppgift om den mängd förpackningar som producenten är producent för enligt 6 § och har släppt ut på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret. Uppgiften om mängd ska anges i vikt.

Sanktioner

62 a §

Bestämmelser om straff finns i 29 kap. miljöbalken.

62 b §

Bestämmelser om miljöskaktionsavgifter finns i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter.

2. Bestämmelserna i 37 § tillämpas första gången i fråga om förpackningar och varor som är inneslutna i eller skyddas eller presenteras av en förpackning som tillverkas, säljs eller förs in i Sverige efter utgången av *mars* 2020.

3. Bestämmelserna i 38–42, 49–54, 60 och 61 §§ tillämpas första gången i fråga om insamlingssystem som avses att drivas efter utgången av *mars* 2020.

4. Bestämmelserna i 43–48 §§ tillämpas första gången i fråga om ansökningar om tillstånd som skickas in efter utgången av *mars* 2019.

5. Bestämmelserna i 55–57 §§ tillämpas första gången i fråga

2. Bestämmelserna i 37 § tillämpas första gången i fråga om förpackningar och varor som är inneslutna i eller skyddas eller presenteras av en förpackning som tillverkas, säljs eller förs in i Sverige efter utgången av *december* 2020.

3. Bestämmelserna i 38–42, 49–54, 58 a, 60 och 61 §§ tillämpas första gången i fråga om insamlingssystem som avses att drivas efter utgången av *december* 2020.

4. Bestämmelserna i 43–48 §§ tillämpas första gången i fråga om ansökningar om tillstånd som skickas in efter utgången av *december* 2019.

5. Bestämmelserna i 55–57 a §§ tillämpas första gången i

om förpackningsavfall som samlas in efter utgången av *mars* 2020.

6. Bestämmelsen i 58 § tillämpas första gången i fråga om information som ges efter utgången av *mars* 2020

9. Bestämmelserna i 25–27 §§ i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för förpackningar och varor som är inneslutna i eller skyddas eller presenteras av en förpackning som tillverkas, säljs eller förs in i Sverige före utgången av *mars* 2020.

10. Bestämmelsen i 28 § i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för avfall som har uppstått före utgången av *mars* 2020.

11. Bestämmelserna i 29 och 30 §§ i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för förpackningsavfall som har samlats in före utgången av *mars* 2020.

12. Bestämmelserna i 31 § i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för uppgifter som avser kalenderåren fram till och med 2019.

fråga om förpackningsavfall som samlas in efter utgången av *december* 2020.

6. Bestämmelsen i 58 § tillämpas första gången i fråga om information som ges efter utgången av *december* 2020

9. Bestämmelserna i 25–27 §§ i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för förpackningar och varor som är inneslutna i eller skyddas eller presenteras av en förpackning som tillverkas, säljs eller förs in i Sverige före utgången av *december* 2020.

10. Bestämmelsen i 28 § i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för avfall som har uppstått före utgången av *december* 2020.

11. Bestämmelserna i 29 och 30 §§ i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för förpackningsavfall som har samlats in före utgången av *december* 2020.

12. Bestämmelserna i 31 § i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för uppgifter som avser kalenderåren fram till och med 2018.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Bestämmelserna i 58 c § ska tillämpas för första gången i fråga om rapportering av uppgifter som avser kalenderåret 2019.

2.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar

Härigenom föreskrivs att 39 a § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar ha följande lydelse.

Lydelse enligt förslag 1.1

Föreslagen lydelse

39 a §

För att anses lämpligt ska insamlingssystemet transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från *minst sextio procent av* alla bostadsfastigheter.

Kravet på transport från bostadsfastigheter gäller inte stora förpackningar som normalt förekommer sällan i ett hushåll (skrymmande sällanförpackningar).

För att anses lämpligt ska insamlingssystemet transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från alla bostadsfastigheter.

Kravet på transport från bostadsfastigheter gäller inte

1. stora förpackningar som normalt förekommer sällan i ett hushåll (skrymmande sällanförpackningar), *eller*

2. *om en sådan transport är oskälig med hänsyn till en fastighets utformning eller belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten.*

Om borttransport inte sker från en bostadsfastighet på grund av sådana omständigheter som avses i andra stycket 2, ska avfallet samlas in på en plats som med hänsyn till de omständigheterna ligger så nära bostadsfastigheten som möjligt.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2025.

2.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper

dels att 7 och 29 §§ upphävs,

dels att rubriken närmast före 28 § ska utgå,

dels att 1, 2, 5, 6, 8, 12, 13, 20, 25 och 30 §§ ska ha följande lydelse,

dels att punkterna 3–7, 10 och 11 i övergångsbestämmelserna till förordningen (2014:1073) ska ha följande lydelse,

dels att det införs nya paragrafer 8 a, 13 a, 13 b, 30 a, 31 a, 31 b, 34 a och b §§, och

dels att det närmast före ska införas nya rubriker närmast före 13, 13 a, 13 b, 31 a, 34 a §§ som ska ha följande lydelse

dels att punkten 11 i förordningen (2017:168) om ändring i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Syftet med denna förordning är att

1. producenter ska ta ansvar för returpapper,

1. producenter ska *tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingsystem som tar operativt och finansiellt ansvar för att samla in och behandla* returpapper,

2. returpapperet ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, och

3. nå förordningens materialåtervinningsmål.

2 §

- Denna förordning är meddelad med stöd av
- 15 kap. 12 § miljöbalken i fråga om 11 §,
 - 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 25 §,
 - 15 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 12–16, 21, 22, 24, 26–27, 32 och 33 §§,
 - 15 kap. 39 § miljöbalken i fråga om 28–30 §§,
 - 15 kap. 45 § miljöbalken i fråga om 31 §,
 - 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 35 §, och
 - 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.
- 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 25, 31 b och 31 c §§,
- 15 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 12–16, 21, 22, 24, 26, 27, 31 a, 32 och 33 §§,
- 15 kap. 18 § miljöbalken i fråga om 30 §,
- 15 kap. 39 § miljöbalken i fråga om 28, 29 §§ och 30 a § 1 a och 2,
- 15 kap. 40 § i fråga om 30 a § 1 b,

5 §

I denna förordning avses med *tidningar*: tidningar, tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper, och

tidningar: tidningar, tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper,

tidningspapper: papper som tidningar trycks på, och

returpapper: avfall som utgörs av tidningar.

6 §

Med *producent* avses i denna förordning den som yrkesmässigt för *distribution inom Sverige*

Med *producent* avses i denna förordning den som yrkesmässigt för *att släppa ut på den svenska marknaden*

- | | |
|--|--|
| <p>1. tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på,
 2. trycker eller låter trycka tidningar, eller
 3. till Sverige för in tidningar.</p> | <p>1. i Sverige tillverkar eller till Sverige för in <i>tidningspapper</i>, eller
 2. för in tidningar till Sverige.</p> |
|--|--|

8 §

I denna förordning avses med
samla in: hämta eller ta emot returpapper samt sortera, lagra eller på annat sätt hantera det hämtade eller mottagna avfallet innan det transporteras vidare till behandling, och

insamlingsystem: yrkesmässig insamling av returpapper.

I denna förordning avses med

insamlingsystem: yrkesmässig insamling av returpapper, och släppa ut en tidning på den svenska marknaden: att för första gången i Sverige göra en tidning tillgänglig för någon annan.

8 a §

Ord och uttryck i denna förordning har i övrigt samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken.

12 §

Det krävs tillstånd för att driva ett insamlingsystem. Tillstånd krävs inte för

1. en kommuns insamling av returpapper inom kommunen, eller

Det krävs tillstånd för att driva ett insamlingsystem. Tillstånd krävs inte för insamling av utsorterat returpapper som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet.

2. insamling av utsorterat returpapper som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet.

Förutsättningar för tillstånd

13 §

Ett insamlingssystem som kräver tillstånd enligt 12 § ska vara lämpligt och rikstäckande. För att ett system ska anses lämpligt ska

1. det i systemet ingå

a) lättillgängliga insamlingsplatser där den som har använt en tidning och vill lämna den som returpapper kan göra det enkelt och utan att behöva betala något till systemet,

b) en tjänst som innebär att systemet utan att ta betalt hämtar eller tar emot returpapper som kommunen har samlat in,

c) en tjänst som innebär att den som har samlat in returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet kan lämna papperet till systemet utan att behöva betala något till systemet, och

d) en tjänst som innebär att andra än hushåll får sådan information som avses i 31 §,

2. insamlingen ske på ett sätt som inte försvårar materialåtervinning,

Ett tillstånd enligt 12 § får ges endast om insamlingssystemet

1. innebär att den som vill lämna returpapper till systemet kan göra det utan att betala något, och

2. är lämpligt och rikstäckande.

3. det returpapper som samlas in behandlas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,

4. verksamheten bedrivs så att den effektivt bidrar till att nå målen för materialåtervinning i denna förordning,

5. det finnas en betryggande säkerhet som motsvarar kostnaderna för att samla in och behandla sådant returpapper som systemet ska ta hand om enligt ett sådant åtagande som avses i 11 §,

6. den som driver systemet samverka med andra som har tillstånd att driva insamlingsystem om hur kostnader för hanteringen av det returpapper som har samlats in ska fördelas,

7. den som driver systemet ge producenter möjlighet att låta tidningar omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent, och

8. systemet i övrigt drivs på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

För att ett system ska anses rikstäckande ska det i systemet finnas insamlingsplatser i varje kommun med en geografisk spridning inom kommunen som är skälig med hänsyn till befolkningstäthet, verksamhetens lokalisering och övriga omständigheter.

Lämpliga insamlingsystem

13 a §

För att anses lämpligt ska insamlingsystemet

1. transportera bort hushållens returpapper från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter,

2. tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser för den del av hushållens returpapper som inte ska samlas in enligt 1,

3. tillhandahålla insamlingsplatser för returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet,

4. bedrivs så att det främjar materialåtervinning och effektivt bidrar till att nå målen för materialåtervinning,

5. samverka med andra som har tillstånd att driva insamlingsystem om hur kostnader för hanteringen av det returpapper som har samlats in ska fördelas,

6. ställa en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i denna förordning,

7. ge producenter möjlighet att låta tidningar och tidningspapper omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent, och

8. i övrigt drivs på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

*Rikstäckande insamlingssystem**13 b §*

För att anses rikstäckande ska insamlingssystemet samla in returpapper i varje kommun. Insamlingsplatser enligt 13 a § 2 och 3 ska geografiskt finnas där det är skäligt med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheters lokalisering och övriga omständigheter.

20 §

Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att insamlingssystemet under hela tillståndstiden ska uppfylla kraven i 13 §.

Ett tillstånd ska *vara tidsbegränsat och* förenas med de villkor som behövs för att insamlingssystemet under hela tillståndstiden ska uppfylla kraven *i denna förordning.*

25 §

Den som driver ett insamlingssystem ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna

1. uppgifter om vilka producenter som låter tidningar eller *papper som tidningar trycks på* omfattas av systemet med uppgift om varje producents person- eller organisationsnummer, eller om sådant inte finns, producentens nationella eller europeiska skatteregistreringsnummer,

2. *uppgifter om den totala mängd tidningar som de produce-*

1. uppgifter om vilka producenter som låter tidningar eller *tidningspapper* omfattas av systemet med uppgift om varje producents person- eller organisationsnummer, eller om sådant inte finns, producentens nationella eller europeiska skatteregistreringsnummer, *och*

nter som avses i 1 yrkesmässigt för distribution inom Sverige har tryckt eller fört in till Sverige under det närmast föregående kalenderåret, dock inte tidningar som yrkesmässigt förts ut från Sverige, och

3. i fråga om det returpapper som hanteras av systemet, uppgifter om den mängd returpapper som under det närmast föregående kalenderåret har

- a) samlats in,
- b) behandlats i Sverige,
- c) transporterats till ett annat land för behandling, och
- d) behandlats i ett annat land.

Uppgifter om mängder enligt första stycket ska anges i vikt. Uppgifter enligt första stycket 3 b och d ska specificeras i hur mycket som har materialåtervunnits, hur mycket som har återvunnits på annat sätt och hur mycket som har bortskaffats.

2. i fråga om det returpapper som hanteras av systemet, uppgifter om den mängd returpapper som under det närmast föregående kalenderåret har

30 §

Utsorterat returpapper som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet får samlas in även av andra än *en kommun och* den som har tillstånd enligt 12 §, om insamlingen görs på ett lämpligt sätt så att den inte försvårar materialåtervinning och den som samlar in

Utsorterat returpapper som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet får samlas in även av andra än den som har tillstånd enligt 12 §, om den som samlar in *anmäler detta till Naturvårdsverket med uppgifter om*

1. *insamlarens namn, kontaktuppgifter, och person- eller organisationsnummer, och*
2. *från vilka verksamheter returpapper samlas in.*

1. ser till att

a) returpapperet behandlas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,

b) bedriva avfallshanteringen så att den effektivt bidrar till att nå förordningens materialåtervinningsmål, och

c) Naturvårdsverket senast den 31 mars varje år får uppgifter motsvarande de som ska lämnas enligt 25 § första stycket 3, eller

2. lämnar avfallet till ett insamlingssystem som har tillstånd enligt 12 § utan att begära någon betalning om inte annat avtalats.

Insamlaren ska underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats i anmälan.

30 a §

Den som samlar in enligt 30 § ska

1. se till att

a) returpapperet hanteras på ett lämpligt sätt så att materialåtervinning främjas, och

b) Naturvårdsverket senast den 31 mars varje år får uppgifter motsvarande de som ska lämnas enligt 25 § första stycket 3, eller

2. lämna avfallet till ett insamlingssystem som har tillstånd enligt 12 § utan att begära någon betalning om inte annat avtalats.

Insamlingsystemens ansvar att informera

31 a §

Den som driver ett insamlings-system ska se till att andra än hushåll får motsvarande information som avses i 31 §.

Skyldighet för producenter att lämna uppgifter

31 b §

En producent ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om sitt namn med kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer.

Om det sker förändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats, ska producenten underätta Naturvårdsverket om ändringarna.

31 c §

En producent ska senast den 31 mars varje år rapportera till Naturvårdsverket den mängd tidningspapper och tidningar som producenten är producent för enligt 6 § och har släppt ut på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret.

Uppgiften om mängd ska anges i vikt.

*Sanktioner**34 a §*

Bestämmelser om straff finns i 29 kap. miljöbalken.

34 b §

Bestämmelser om miljöskaktionsavgifter finns i förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter.

Övergångsbestämmelser

3. Bestämmelserna i 11 § tillämpas första gången i fråga om tidningar och *papper som tidningar trycks på* som tillverkas, trycks eller förs in till Sverige efter utgången av *mars* 2020.

4. Bestämmelserna i 12–16, 23–27, 32 och 33 §§ tillämpas första gången i fråga om insamlingsystem som avses att drivas efter utgången av *mars* 2020.

5. Bestämmelserna i 17–22 §§ tillämpas första gången i fråga om ansökningar om tillstånd som skickas in efter utgången av *mars* 2019.

3. Bestämmelserna i 11 § tillämpas första gången i fråga om tidningar och *tidningspapper* som tillverkas, trycks eller förs in till Sverige efter utgången av *december* 2020.

4. Bestämmelserna i 12–16, 23–27, *31 a*, 32 och 33 §§ tillämpas första gången i fråga om insamlingsystem som avses att drivas efter utgången av *december* 2020.

5. Bestämmelserna i 17–22 §§ tillämpas första gången i fråga om ansökningar om tillstånd som skickas in efter utgången av *december* 2019.

6. Bestämmelserna i 28–30 §§ tillämpas första gången i fråga om returpapper som samlas in efter utgången av *mars* 2020.

7. Bestämmelsen i 31 § tillämpas första gången i fråga om information som ges efter utgången av *mars* 2020.

10. Bestämmelserna i 4–6 c och 8–10 §§ i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande returpapper som uppkommer eller samlas in före utgången av *mars* 2020.

11. Bestämmelserna i 7 § i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för uppgifter som avser kalenderåren fram till och med 2019.

6. Bestämmelserna i 28–30 a §§ tillämpas första gången i fråga om returpapper som samlas in efter utgången av *december* 2020.

7. Bestämmelsen i 31 § tillämpas första gången i fråga om information som ges efter utgången av *december* 2020.

10. Bestämmelserna i 4–6 c och 8–10 §§ i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande returpapper som uppkommer eller samlas in före utgången av *december* 2020.

11. Bestämmelserna i 7 § i den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för uppgifter som avser kalenderåren fram till och med 2018.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Bestämmelserna i 31 c § ska tillämpas för första gången i fråga om rapportering av uppgifter som avser kalenderåret 2019.

2.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper att 13 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt förslag 1.1 *Föreslagen lydelse*

För att anses lämpligt ska insamlingssystemet

1. ge den som vill lämna returpapper till systemet möjlighet att göra det utan att betala något,

2. transportera bort hushållens returpapper från *minst sextio procent av* alla bostadsfastigheter, 2. transportera bort hushållens returpapper från alla bostadsfastigheter, stadsfastigheter,

3. tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser för den del av hushållens returpapper som inte ska samlas in enligt 2,

4 tillhandahålla insamlingsplatser för returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet,

5. se till att andra än hushåll får sådan information som avses i 31 §,

6. bedrivs så att det främjar materialåtervinning och effektivt bidrar till att nå målen för materialåtervinning,

7. samverka med andra som har tillstånd att driva insamlings-system om hur

a) insamlingen ska bedrivs och samordnas, och

b) kostnader för hanteringen av det förpackningsavfall som har samlats in ska fördelas,

8. ställa en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i denna förordning,

9. ge producenter möjlighet att låta tidningar omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent, och

10. i övrigt drivs på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Kravet på transport från bostadsfastigheter gäller inte om en sådan transport är oskäligen med

hänsyn till en fastighets utformning eller belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten. Om borttransport inte sker från en bostadsfastighet på grund av sådana omständigheter ska avfallet samlas in på en plats som med hänsyn till omständigheterna ligger så nära bostadsfastigheten som möjligt.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2025.

3 Ärendet och dess beredning

3.1 Nya förordningar om producentansvar om förpackningar respektive returpapper 2014

Regeringen beslutade i augusti 2014 om förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) och förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper (returpappersförordningen). Genom förordningarna upphävdes förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar (den upphävda förpackningsförordningen) och förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper (den upphävda returpappersförordningen). Av övergångsbestämmelserna till förordningarna från 2014 framgår att förordningarna trädde i kraft den 1 november 2014. Vissa bestämmelser ska dock enligt övergångsbestämmelser inte tillämpas förrän vid ett senare angivet datum. Övergångsbestämmelserna om när de olika bestämmelserna ska tillämpas första gången har sedan förordningarnas ikraftträdande ändrats under 2015 och 2017. Av övergångsbestämmelserna framgår att vissa angivna bestämmelser i de upphävda förordningarna fortfarande ska tillämpas.

Genom förordningarna från 2014 infördes krav på tillstånd för att driva ett insamlingssystem för förpackningsavfall respektive returpapper. Dessa bestämmelser ska enligt den senaste ändringen av övergångsbestämmelserna tillämpas första gången efter utgången av mars 2020. Fram till dess ska utpekade bestämmelser i de upphävda förordningarna tillämpas. Dessa bestämmelser innebär att producenterna har en skyldighet att se till att lämpliga insamlingssystem tillhandahålls för insamling av förpackningsavfall respektive returpapper.

3.2 Uppdrag till Naturvårdsverket om producentansvar

Regeringen gav i augusti 2014 Naturvårdsverket i uppdrag att utreda och föreslå bland annat hur ett avgiftssystem för prövning och tillsyn, i fråga om förpacknings- respektive returpappersförordningen, kan utformas för att Naturvårdsverket ska ha möjlighet att bedriva en ändamålsenlig tillsyn. I uppdraget ingick även att föreslå hur tillämpningsområdet för förordningarna bör utformas. Naturvårdsverket delredovisade uppdraget i maj 2015 (Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning, dnr M2015/02157/Ke) och slutredovisade uppdraget i januari 2016 (Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning, dnr M2016/00248/Ke). Redovisningarna har remissbehandlats.

3.3 Intern utredning om förändring av ansvaret för insamling av förpackningsavfall och returpapper

I regeringsförklaringen i oktober 2014 angavs att ”avfallet behöver minska och återvinningen öka. Ansvaret för insamlingen läggs därför hos kommunerna.”

Miljö- och klimatminister Åsa Romson beslutade i juni 2015 att ge en intern utredare i uppdrag att ta fram förslag om förändring av ansvaret för insamling av förpackningsavfall och returpapper från hushållen (M2015:A). Den interna utredaren överlämnade ett underlag till departementet i mars 2016 (dnr M2016/00921/Ke).

3.4 Tillkännagivande från riksdagen

I februari 2016 anförde Miljö- och jordbruksutskottet att ansvaret för insamling och återvinning av förpackningar och tidningar även fortsatt ska ligga på producenterna (2015/16:MJU7, s. 18 f.). Riksdagen beslutade i mars 2016 (rskr. 2015/16:162) att lämna ett tillkännagivande till regeringen om att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför.

3.5 Fortsatt hantering av frågan om ansvaret för insamling av förpackningsavfall och returpapper

Regeringen vill göra det enklare för medborgare att källsortera och öka mängden avfall som återvinns genom att ta ett helhetsgrepp på avfallsområdet. Miljöminister Karolina Skog bjöd därför i mars 2017 in företrädare för avfallsbranschen och flertalet riksdagspartier till tre rundabordssamtal om hur insamlingen av avfall bör förändras.

Rundabordssamtalen tog sin utgångspunkt i att insamlingen av avfall är en grundläggande samhällstjänst. En utgångspunkt för den framtida avfallshanteringen bör därmed vara att mer avfall återvinns, vilket bidrar till mer hållbara samhällen och innebär stora vinster för miljön. Avfall är en resurs och en bedömning är att här finns stora affärsmöjligheter för svenska företag.

Rundabordssamtalen ledde till att miljöministern under hösten 2017 inledde förhandlingar med flera oppositionspartier i riksdagen för att undersöka möjligheten att nå en långsiktig överenskommelse på avfallsområdet. Avsikten var att överenskommelsen skulle innebära en höjd ambition avseende servicegrad till hushållen för att skapa förutsättningar för en ökad miljömässig hantering av förpackningsavfall och returpapper, men också en generellt ökad ambition på avfallsområdet för fler avfallsströmmar, såsom exempelvis för matavfall och textilier. I diskussionerna ingick att tillmötesgå riksdagens tillkännagivande i frågan om att ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall och returpapper skulle ligga kvar på producenterna. Förhandlingarna avbröts i januari 2018 då det stod klart att det inte fanns en samsyn om att ambitionen skulle höjas avseende servicegrad till hushållen och att det fanns olika uppfattningar om hur kraven ska ställas för att uppnå ökad materialåtervinning av förpackningsavfall.

3.6 Pågående revideringar av EU-direktiv på avfallsområdet

3.6.1 Avfallsdirektivet

I det pågående arbetet med revidering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98 EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) diskuteras ändringar av kraven i avfallsdirektivet gällande utökade producentansvar.

Enligt avfallsdirektivets nuvarande lydelse får medlemsstaterna besluta om utökad producentansvar (artikel 8). Utökad producentansvar kan gälla mottagande av återlämnade produkter och avfall av produkter med efterföljande avfallshantering. Medlemsstaterna har även möjlighet att vidta lämpliga åtgärder för att uppmuntra en produktutformning som minskar inverkan på miljön och genereringen av avfall.

I det pågående arbetet med revidering diskuteras en ändring av den befintliga bestämmelsen om utökad producentansvar (artikel 8) och en ny artikel med generella minimikrav på system för utökad producentansvar (artikel 8 a).

Eftersom det när denna promemoria skrivs inte är slutligt fastlagt vilka ändringar som kommer att göras i avfallsdirektivet så går det inte att göra en slutlig analys av hur detta förslag till ändringar förhåller sig till eventuella kommande krav i direktivet. Bedömningen är dock att det föreslagna systemet med krav på tillståndspliktiga insamlingssystem i stora drag skulle uppfylla de kommande kraven i direktivet. Troligen skulle vissa ändringar behöva göras som främst rör bestämmelserna om avgifter som producenterna betalar till de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Bedömningen är att det är möjligt att komplettera förordningarna med sådana bestämmelser i ett senare skede om det krävs för att genomföra direktivet.

3.6.2 Förpackningsdirektivet

I det pågående arbetet med revidering av Europaparlamentets och rådets direktiv (94/62/EG) av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) diskuteras ändringar där vikten av att förebygga avfall betonas. Vikten av att öka andelen återanvändbara förpackningar framhålls. Det diskuteras även hur målen ska beräknas och hur rapporteringen ska göras.

Eftersom det när denna promemoria skrivs inte är slutligt fastlagt vilka ändringar som kommer att göras så går det inte att göra en slutlig analys av hur förslaget till ändringar i denna promemoria förhåller sig till eventuella kommande förändringar i förpackningsdirektivet. Bedömningen är dock att det föreslagna systemet även gällande detta direktiv i stora drag skulle uppfylla de kommande kraven i direktivet. När det fastställs vilka ändringar som kommer att göras i direktivet så behöver det övervägas om ändringar behöver göras i det svenska genomförandet och i så fall vilka. Bedömningen är att det är troligt att de kommande ändringarna som kommer att göras i förpackningsdirektivet i detta avseende får mindre konsekvenser än de kommande ändringarna i avfallsdirektivet.

4 Dagens insamling av förpackningsavfall och returpapper

Promemorians bedömning: Producentansvaren för förpackningar och returpapper innebär att producenterna har ansvaret att tillhandahålla lämpliga insamlingssystem för förpackningar och tidningar när de blir avfall. I förpackningsförordningen har även andra aktörer fått möjligheten att bedriva insamling av förpackningsavfall från hushållen. Sedan producentansvaren infördes 1994 har en rad problem uppstått på området. Det har inte funnits några faktiska möjligheter att bedriva tillsyn över insamlingssystemen för förpackningsavfall respektive returpapper eller över hur förpackningar utformas. Problemen har dessutom handlat om bland annat otydligt ansvar, osäkerhet kring krav på servicenivå för producenternas insamlingssystem, svårigheter att få in uppgifter till statistik, nedskräpningsproblem, dubbelbetalning för insamling och behandling samt otillräcklig utsortering av förpackningsavfall från restavfallet. Ett av huvudargumenten när producentansvaret infördes 1994 var att det skulle styra mot bättre utformade förpackningar. På grund av begränsad tillsyn och otydligheter kring vem som är ansvarig för att uppfylla förordningens krav har styrningen mot detta mål i stället blivit svagare.

4.1 Regeringens ambition på avfallsområdet

Regeringen vill göra det lättare för alla att agera miljövänligt i vardagen. Regeringens ambition är att avfall i så hög grad som möjligt ska utnyttjas som en resurs och materialåtervinnas där så är lämpligt. För att möjliggöra en högkvalitativ materialåtervinning måste avfallsfraktionerna vara separerade. Insamlingssystemen ska utformas på ett sätt som inte bara gör det lätt att göra rätt, det måste också vara svårt att göra fel.

4.2 Gällande rätt avseende ansvar för insamling av hushållens avfall

Hushållsavfall är det avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet (15 kap. 3 § miljöbalken). Ansvaret för hushållsavfallet regleras i miljöbalken. Varje kommun ansvarar för att hushållsavfall inom kommunen återvinns eller bortskaffas. Kommunen ska transportera bort avfallet från den fastighet där avfallet finns, om borttransport behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa, miljön eller enskilda intressen. Avfallet ska även transporteras bort om fastighetsinnehavaren begär att kommunen ska transportera bort avfallet och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna (15 kap. 20 § miljöbalken). Kommuner får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall som enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs genom deras försorg, den s.k. renhållningsavgiften (27 kap. 4 § miljöbalken).

En stor del av hushållsavfallet utgörs av förpackningsavfall och returpapper. Det finns möjlighet att göra undantag från kommunens ansvar för avfall som omfattas av producentansvar (15 kap. 21 § miljöbalken). Regeringen har utfärdat förordningar om producentansvar för förpackningar respektive returpapper bland annat för att främja ett miljömässigt omhändertagande av detta avfall. För producenterna gäller idag kraven på insamlingssystem i de upphävda förordningarna (2006:1273) om producentansvar för förpackningar respektive (1994:1205) om producentansvar för

returpapper. Dessa krav innebär att producenterna ska tillhandahålla lämpliga insamlingssystem. Någon tydlig definition av ”lämpliga” finns inte i förordningarna, vilket har medfört en osäkerhet kring vilka krav som gäller avseende servicenivå för producenternas insamlingssystem. Det finns också en möjlighet för kommunerna att tillhandahålla insamlingssystem för förpackningsavfall (tionde punkten i övergångsbestämmelserna till förpackningsförordningen och 28 § i den upphävda förpackningsförordningen).

4.3 Dagens olika insamlingssystem för hushållens förpackningsavfall och returpapper

Producenterna har valt att gå samman i materialbolag för att gemensamt ta ansvar för att tillhandahålla insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper. Det finns två övergripande materialbolag på marknaden, Förpacknings- och tidnings-insamlingen AB (FTI) och TMR AB. Deras insamlingssystem består huvudsakligen av återvinningsstationer. Enligt FTI finns det uppemot 6 000 återvinningsstationer och andra insamlingspunkter i Sverige. Utöver det har flera frivilliga privata entreprenörer erbjudit fastighetsnära insamlingstjänster till flerbostadshus som kompletterar producenternas återvinningsstationer. Ett antal kommuner har även byggt ut fastighetsnära insamlingssystem för villahushåll.

FTI har under åren sedan producentansvaret infördes framfört att det i många kommuner har varit svårt att bygga ut insamlingssystemet med fler återvinningsstationer. Det krävs ofta bygglov för denna typ av verksamhet. I andra kommuner har det i stället handlat om att FTI inte alltid har varit beredd att betala för den mark som bolaget velat ta i anspråk för att etablera en återvinningsstation. En stor andel av återvinningsstationerna i dagens insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper är därför placerade där mark relativt enkelt har kunnat upplåtas såsom på vänderplaner och parkeringsplatser vid köpcentrum. Återvinningsstationernas placering innebär att många kör bil till dem. Det riskerar att leda till att de som inte har tillgång till bil och även andra väljer att slänga förpackningsavfallet och returpapperet i restavfallet istället för att lämna det på återvinningsstationerna.

Redan i proposition 2002/03:117 Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp konstaterade regeringen att det bör bli enklare för konsumenterna att delta i källsorteringen av förpackningar och returpapper, och att det kan ske genom att servicen till konsumenterna förbättras. Vidare konstaterades att producenternas insamlingssystem bör anpassas till de lokala förutsättningarna och företrädesvis genom fastighetsnära insamling där så är lämpligt. En utbyggnad av fastighetsnära insamling har skett under åren genom de initiativ som privata entreprenörer, kommuner och materialbolag har tagit.

4.4 Finansiering av dagens insamlingssystem

Producenternas insamling av förpackningsavfall finansieras i dag genom ett system med förpackningsavgifter som tas ut på varupriset och som administreras av producenterna genom s.k. materialbolag. Pappersproducenterna finansierar gemensamt insamlingen av returpapper.

Därutöver tillkommer finansiering från fastighetsägare och kommuner i fastighetsnära system för borttransport av förpackningsavfall och returpapper från villahushåll och flerbostadshus. Finansieringen av den utbyggda fastighetsnära insamlingen vid flerbostadshus sker vanligtvis genom avtal mellan insamlingsentreprenören och fastighetsägaren. Insamlingsentreprenörerna har många avtal med exempelvis FTI som finansierar insamlingen (eller en del av insamlingen) genom att ersätta entreprenören för materialet som överlämnas till FTI. Kostnaden för fastighetsägaren regleras i uppskattningsvis 50 000 civilrättsliga avtal med entreprenören och varierar sannolikt stort mellan fastighetsägare (Avfallsutredningen, SOU 2012:56). Fastighetsägaren finansierar detta genom att fördela kostnaden på de som bor i flerbostadshuset.

Finansieringen av den utbyggda fastighetsnära insamlingen från villor hanteras genom kommunens renhållningsavgifter. Nivån på dessa avgifter bestäms i varje enskild kommun av kommunfullmäktige (27 kap. 6 § miljöbalken). Många kommuner har avtal med FTI och får ersättning för det material som överlämnas, vilket kan påverka storleken på renhållningsavgiften.

Detta innebär att vissa hushåll får betala för insamlingen av förpackningsavfall och returpapper genom en särskild avgift enligt avtal med en insamlingsaktör, eller genom en högre renhållningsavgift. Andra hushåll bidrar endast genom förpackningsavgiften. I många fall väljer hushållen inte själva om de ska finansiera insamlingen på två sätt.

Producentansvaret syftar till att producenterna har det ekonomiska ansvaret för produkterna under hela livscykeln för att få ett incitament att utforma förpackningarna på ett sätt som gör dem återanvändbara och återvinningsbara. Genom att systemet har utvecklats på ett sådant sätt att andra aktörer måste bidra till finansieringen är de faktiska kostnaderna för insamling och övrig hantering av avfallet inte fullt ut transparenta. Vidare innebär det att producenterna inte tar hela det finansiella ansvar som de har enligt förordningarna.

4.5 Oklar servicenivå i dagens system

När producentansvaret infördes konstaterades att det skulle utformas på ett sätt som var självreglerande och utnyttja marknadsekonomiska mekanismer för att minska bland annat den administrativa bördan och kontrollen. Detta innebar att det inte skulle införas någon detaljreglering så länge systemet fungerade på ett ändamålsenligt sätt. Se proposition Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (prop. 1992/93:180, s. 70). Mot bakgrund av beskrivningarna i avsnitt 4.1 är det tydligt att producentansvaret inte har fungerat på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen beslutade i augusti 2014 om nya förordningar om förpackningar och returpapper som innebar krav på tillståndspliktiga insamlingssystem.

Producenterna ska enligt nuvarande bestämmelser se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem. Exakt vad som avses med ett lämpligt insamlingssystem servicegrad är inte helt tydligt. Producenterna tillhandahåller ett insamlingssystem vars servicegrad skiljer sig väsentligt från den servicegrad kommunerna ger vid insamlingen av restavfall från hushållen. Restavfall innebär det avfall som är kvar när hushållen sorterat ut det avfall som samlas in separat. Det finns ingen bestämmelse som exakt anger hur långt ett

hushåll ska ha till närmaste återvinningsstation. Naturvårdsverket har ett avfallsråd som består av olika avfallsaktörer vilka har utarbetat gemensamma kriterier för ett lämpligt insamlingssystem. Enligt dessa kriterier bör man i tätbebyggda områden utan fastighetsnära insamling sträva efter att en majoritet av hushållen har tillgång till en återvinningsstation inom cirka 400 meter. I glesbebyggda områden kan insamlingen av praktiska skäl behöva placeras i tätort eller på en plats där många människor samlas eller passerar, till exempel köpcentra, resecentra eller dylikt.

I jämförelse med hanteringen av restavfallet som vanligtvis transporteras bort från fastigheten, så är servicegraden väsentligt lägre. Detta bedöms vara en av anledningarna till att stora delar av förpackningsavfallet inte sorteras ut från restavfallet.

4.6 Stora mängder förpackningsavfall i restavfallet

Resurseffektivitet står högt på dagordningen globalt, inom EU och i Sverige. Avfall är en viktig resurs som kan utnyttjas betydligt mer. Förpackningsavfall och returpapper hör till det avfall som så gott som dagligen uppkommer i hushållen. Plockanalyser visar att mer än 60 procent av avfallet från hushållen som i dag går till avfallsförbränning skulle kunna materialåtervinnas. Drygt 30 procent av innehållet i restavfallet består idag av förpackningsavfall och returpapper, något mer utgörs av matavfall och cirka tre procent är textilavfall. Hushållen har stor potential att sortera ut mer förpackningsavfall från restavfallet, eftersom drygt 30 procent av restavfallet består av förpackningsavfall. Dagens bestämmelser innebär ett krav på att hushållen och verksamhetsutövare källsorterar och lämnar förpackningsavfall och returpapper till system för separat insamling utsorterat från övrigt hushållsavfall. En bidragande orsak till att detta inte sker i tillräcklig utsträckning är sannolikt att servicenivån för insamling av förpackningsavfall för merparten av hushållen är betydligt lägre än vad den är för restavfallet. Innan producentansvaret infördes så skulle förpackningsavfall lämnas i restavfallet, och det är därför sannolikt att många hushåll fortfarande gör så. Restavfallet lämnas ofta i nära anslutning till fastigheten medan återvinningsstationerna för de flesta fastigheter ligger betydligt längre bort. Frågan om avståndet till återvinningsstation-

erna har diskuterats eftersom avståndet ansetts vara för långt för att samtliga medborgare ska kunna delta i systemet. Servicenivån på insamlingssystemet är således en viktig faktor. Kunskap och attityder är exempel på andra faktorer som påverkar i vilken utsträckning förpackningsavfall och returpapper sorteras ut från övrigt hushållsavfall.

Skyldigheten för kommunerna innebär att de är ansvariga för att se till att restavfallet transporteras bort från den fastighet där avfallet finns. Detta har inneburit en hög ambitionsnivå för att göra insamlingen av restavfall lättillgänglig, även om det finns undantag i vissa delar av landet på grund av lokala förutsättningar.

Det förpackningsavfall och returpapper som lämnas i restavfallet förbränns (energiåtervinns). Om förpackningsavfallet och returpapperet sorteras ut och lämnas i producenternas system skulle det kunna materialåtervinnas i stället. Även om förbränningen genererar energi i form av värme eller el och värme, så är materialåtervinning att föredra ur ett miljöperspektiv. Materialåtervinning är en behandling som ligger högre upp i avfallshierarkin än energiåtervinning. När förpackningsavfall och returpapper hamnar i restavfallet innebär det att såväl det fysiska som det ekonomiska ansvaret tas av kommunerna i stället för av producenterna. Detta betyder att hushållen får betala för de förpackningar, som trots kravet på utsortering, läggs i restavfallet för hanteringen via renhållningsavgiften, trots att producenterna har tagit ut en avgift på förpackningarna när dessa säljs. Motsvarande situation är inte aktuell för returpapperet eftersom det där inte ligger någon särskild avgift på papperet i dag.

4.7 Nedskräpning

Nedskräpning vid återvinningsstationerna

Nedskräpningen vid återvinningsstationer består i stor utsträckning av förpackningsavfall och returpapper som inte får plats i behållaren och även av grovavfall och annat avfall som lämnas i anslutning till återvinningsstationerna trots att dessa inte är avsedda för sådant avfall. Problemet beror på att avfallslämnarna upplever dessa platser som ”sopstationer”. De uppfattar inte att det enbart är förpackningsavfall och returpapper som ska lämnas vid åter-

vinningsstationerna. Problemen med grovavfall på återvinningsstationer kan bero på bristande information om insamlingen av grovavfall, eller brister i service för denna insamling, men det kan också bero på att återvinningsstationerna är tillgängliga dygnet runt, obemannade och att de ofta ligger på platser som möjliggör dumpning av avfall utan att bli iakttagen.

Nedskräpning på stränderna

Problemen med nedskräpning i samhället har ökat under senare år. Förpackningsavfall utgör en stor andel av det skräp som bidrar till nedskräpningen enligt de skräpmätningar som bland annat Håll Sverige Rent har genomfört. Enligt Naturvårdsverket visar statistiken att förpackningar utgör en knapp tredjedel av det skräp som hamnar på stränderna, oavsett om det handlar om västkusten eller östkusten. Förutom den förfullning av miljön som nedskräpningen medför, så innebär den också en negativ miljöpåverkan genom att den bidrar till de problem som finns med plast i haven.

4.8 Problem med att utöva tillsyn

Sedan producentansvaren infördes har det framförts kritik från både Naturvårdsverket och kommunerna kring möjligheterna att utöva tillsyn över insamlingssystemen för förpackningsavfall och returpapper. Problemet hör samman med att producenterna har bildat eller anlitat s.k. materialbolag för att uppfylla sitt ansvar att tillhandahålla lämpliga insamlingssystem. Materialbolagen har till uppgift att sköta det praktiska arbetet med insamlingen medan ansvaret för att systemen är utformade på ett lämpligt sätt och fungerar väl ligger på ett stort antal producenter. Eftersom systemen med de tillståndspliktiga insamlingssystemen inte har börjat tillämpas så innebär dagens regler att tillsynen över hur dessa delar av producentansvaret uppfylls ska riktas mot alla producenter. Det är dock inte effektivt för tillsynsmyndigheterna att vända sig med förelägganden mot var och en av de ansvariga producenterna.

Regeringen beslutade i augusti 2014 om förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) och förordningen (2014:1074) om producentansvar för retur-

papper (returpappersförordningen). Genom förordningarna från 2014 infördes det krav på tillstånd för att driva insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper. Dessa bestämmelser innebär att producenterna har en skyldighet att se till att lämpliga insamlingssystem tillhandahålls för insamling av förpackningsavfall och returpapper. Bestämmelserna innebär också att det blir möjligt att utöva tillsyn, inte bara över producenterna, utan också över de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Övergångsbestämmelserna har dock ändrats så att bestämmelserna om tillståndspliktiga insamlingssystem inte har börjat tillämpas (se även kap 3.1). Naturvårdsverket fick i uppdrag att utreda vissa frågor bland annat med avseende på sanktioner och avgiftssystem för att finansiera prövning och tillsyn. De förslag som Naturvårdsverket lämnade har inte genomförts.

4.9 Osäkerheter i avfallsstatistiken

Enligt Naturvårdsverket (Rapport Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar - Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2016) baseras den officiella återvinningsstatistiken för förpackningar och tidningar på en enkät som SMED (Svensk miljöemissionsdata) skickar ut till materialbolagen. Materialbolagen som får enkäten är skyldiga att rapportera in uppgifterna enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Enkäten innehåller frågor om hur stor mängd förpackningar eller tidningar som materialbolagets anslutna producenter sätter på den svenska marknaden samt hur stor mängd som materialåtervinns, energiåtervinns eller behandlas på annat sätt. De nationella återvinningsgraderna beräknar SMED utifrån de inrapporterade siffrorna från materialbolagen. Materialåtervinningsgraden för varje enskilt förpackningsslag beräknas genom att de totala mängderna som rapporterats som materialåtervunnet divideras med mängderna som totalt har släppts på marknaden av samma förpackningsslag. Återvinningsgraden för tidningar beräknas på samma sätt som för förpackningar.

Enligt rapporten sattes det totalt 1,3 miljoner ton förpackningar på den svenska marknaden 2016. Det var främst papper, papp, kartong och wellpapp som sattes på marknaden, följt av trä-, glas-

och plastförpackningar. Av dessa materialutnyttjades 0,89 miljoner ton. Anledningen till att det finns en skillnad mellan mängd förpackningar som sätts på marknaden och mängd förpackningar som materialåtervinns är på grund av att samtliga förpackningar inte källsorteras och hamnar därför inte i insamlingssystemen för materialåtervinning. Istället kastas förpackningarna bland annat avfall som framförallt går till förbränning med energiåtervinning. Enligt uppgifter från Avfall Sverige så uppgick volymerna förpackningsavfall och returpapper i hushållens restavfall till 712 760 ton år 2016 (Svensk Avfallshantering 2017).

Enligt Naturvårdsverkets rapport finns det flera osäkerhetskällor inom statistiken. En är att det finns ett okänt antal så kallade friåkare, det vill säga producenter som släpper ut förpackningar på marknaden, men som inte är anslutna till ett materialbolag eller tar eget ansvar. Det gör att den exakta mängden förpackningar och tidningar som släpps ut på marknaden är okänd och att statistiken inte blir rättvisande. En annan täckningsrelaterad osäkerhet orsakas av att förpackningsavfall från distansförsäljning inte omfattas av producentansvar. Därmed saknas det uppgifter om hur stora mängder förpackningar som släppts ut på den svenska marknaden genom distansförsäljning. Andelen förpackningsavfall från distansförsäljningen i Sverige som samlas in och återvinns inom producenternas insamlingssystem är okänd. Problematiken med friåkare och distansförsäljning bidrar till att materialåtervinningsgraden överskattas. Det är okänt hur omfattande överskattningen är, och varierar sannolikt mellan de olika förpackningsslagen. Ytterligare en osäkerhetskälla är att statistiken inte inkluderar privatimport och privatexport av förpackningar så kallad distansförsäljning. Se mer om detta i avsnitt 5.1.

En annan stor källa till osäkerhet är att det finns oklarheter om när avfall upphör att vara avfall. Denna problematik behandlas i Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om giftfria och resurseffektiva kretslopp (M2015/00376/Ke).

5 Insamling av förpackningsavfall och returpapper

5.1 Avfallshantering är en tjänst av allmänt intresse

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) syftar till att harmonisera nationella bestämmelser om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall för att å ena sidan förebygga och minska inverkan på miljön i medlemsstaterna och i tredje land och å andra sidan säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder (artikel 1). Det finns dock möjlighet för medlemsstater att ställa mer långtgående krav av hänsyn till miljöskyddet. I avfallsdirektivet finns krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att främja materialåtervinning av hög kvalitet och i detta syfte införa separat insamling av avfall av vissa fraktioner, bland annat för papper (artikel 11). Frågan om ambitionsnivå för insamling och annan hantering av förpackningsavfall och returpapper bör regleras på ett sätt som innebär att kraven i förpackningsdirektivet och avfallsdirektivet uppfylls och med hänsyn till de svenska miljökvalitetsmålen. Miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till. Riksdagen har antagit 16 miljökvalitetsmål och det finns preciseringar av dessa som förtydligar miljökvalitetsmålen. Enligt preciseringen *Hållbar avfallshantering* av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* ska avfallshanteringen vara effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna.

5.2 Förtydligande av kraven på de tillståndspliktiga insamlingssystemen

5.2.1 Fastighetsnära insamling av visst förpackningsavfall (av de vanligast förekommande materialen) och returpapper från hushållen

Promemorians förslag: De tillståndspliktiga insamlingssystemen ska från och med den 1 januari 2021 till och med den sista mars 2025 transportera bort hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen, (papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall) från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter.

Från och med den 1 april 2025 ska insamlingssystemen transportera bort hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen från alla bostadsfastigheter. Kravet på transport från bostadsfastigheter av de vanligast förekommande materialen gäller efter den 31 mars 2025 inte i de fall när en transport från bostadsfastigheten inte är skälig med hänsyn till en fastighetsutformning, belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten. Om borttransport från bostadsfastigheten inte bedöms skälig ska förpackningsavfallet av de vanligast förekommande materialen samlas in på en plats som med hänsyn till omständigheterna ligger så nära bostadsfastigheten som möjligt.

Följande förpackningsavfall från hushållen kan istället för att samlas in vid bostadsfastigheten samlas in av insamlingssystemen vid insamlingsplatser som ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet:

- förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen (papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall) från de bostadsfastigheter där avfallet fram till den sista mars 2025 inte samlas in från bostadsfastigheten,
- förpackningsavfall av andra material än papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall, och
- skrymmande sällanföropackningar.

Skälen för promemorians förslag:*Servicegraden för insamlingssystemet förtydligas*

Producenterna ska enligt de bestämmelser som i dag tillämpas se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem. Det finns oklarheter gällande vad som avses med lämpligt insamlingssystem avseende servicegrad. Producenterna tillhandahåller ett insamlingssystem vars servicegrad skiljer sig väsentligt från servicegraden på insamlingen av restavfall från hushållen. Med restavfall avses det avfall som är kvar när hushållen sorterat ut det avfall som samlas in separat. Det är inte rimligt att ett system för att tillhandahålla en samhällstjänst skiljer sig så väsentligt åt för medborgare i landet. FTI har i en skrivelse till Miljö- och energidepartementet uttryckt att det finns skäl att förordningarna ställer krav på att alla i Sverige, oavsett var och hur man bor ska ges samma förutsättningar att fullgöra sin skyldighet att sortera ut förpackningar och tidningar som avfall (M2012/02143/Ke). Flera studier visar dessutom på hög kvalitet på det insamlade materialet när fastighetsnära insamling införs (Miljö- och avfallsbyrån 2016, Profu 2014, Göteborgs stad 2012).

Införandet av krav på tillståndspliktiga insamlingssystem syftade till att skärpa kraven på insamlingssystemet och för att möjliggöra en enhetlig syn på vad som förväntas gällande servicegrad. Med de författningskrav som beslutades 2014 lades denna bedömning på Naturvårdsverket som i sin prövning av tillståndsansökan ska bedöma om det föreslagna insamlingssystemet ska anses uppfylla kraven på vad som är lämpligt. (Dessa delar av förordningen har inte börjat tillämpas.) Denna typ av avväganden bör dock i större utsträckning göras i en förordning genom förtydliganden av vilken servicegrad som ett insamlingssystem ska tillhandahålla. Detta är särskilt relevant med anledning av att det handlar om en tjänst av allmänt intresse. Det finns därför skäl att i förpacknings- respektive returpappersförordningen tydliggöra vad som är att betrakta som en lämplig servicegrad för de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Detta tydliggörs genom att det i förpackningsförordningen anges att ett insamlingssystem ska transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall med undantag för skrymmande sällanförpackningar från minst sextio procent av bostadsfastigheterna. Övrigt förpacknings-

avfall från hushållen ska insamlingssystemen hämta vid lättillgängliga insamlingsplatser. Ett insamlingssystem ska ha insamlingsplatser för förpackningsavfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet. Det anges även att ett insamlingssystem ska ha lättillgängliga insamlingsplatser för förpackningsavfall som är hushållsavfall som uppkommer i utemiljöer där normalt många människor vistas.

I returpappersförordningen anges att ett insamlingssystem ska transportera bort hushållens returpapper från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter och tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser för det returpapper från hushållen som inte transporteras bort från bostadsfastigheterna. Ett insamlingssystem ska även tillhandahålla insamlingsplatser för returpapper som uppkommer i yrkesmässig verksamhet.

Med förslaget att förtydliga vad som avses med lämpligt insamlingssystem bedöms det rimligt att de som avser att driva de tillståndspliktiga insamlingssystemen får möjlighet att bygga ut systemen. Förtydligandet innebär att förändringar behöver göras i förhållande till dagens system. Det ställs bland annat krav på att de tillståndspliktiga insamlingssystemen från och med den 1 januari 2021 till och med den sista mars 2025 ska transportera bort hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen, (papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall) från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter. Från och med den 1 april 2025 ska insamlingssystemen som huvudregel transportera bort hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen från alla bostadsfastigheter. Sedan några år tillbaka anger FTI att det är motsvarande ungefär trettiofem procent av hushållen som har fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper. För flerbostadshusen är det ungefär femtio procent av hushållen och för villafastigheter är det ungefär fem procent. FTI har dock som mål att den fastighetsnära insamlingen för samtliga hushåll ska uppgå till femtio procent år 2020. Förordningarna som beslutades 2014 innehöll inte några möjligheter till avsteg avseende olika servicegrad vid olika tidpunkter. Mot bakgrund av att dessa förändringar föreslås nu när det inte återstår så mycket tid till dess att det nya systemet ska vara på plats, bedöms att det finns skäl att i ett första skede förtydliga att kraven ska gälla för minst sextio procent av bostadsfastigheterna. Vidare föreslås att tidpunkten för att

genomföra detta ska skjutas framåt i tiden från den 1 april 2020 till den 1 januari 2021.

De insamlingsplatser för förpackningsavfall och returpapper som inte ska finnas vid bostadsfastigheterna ska geografiskt finnas där det är skäligt med hänsyn till befolkningstäthet, verksameters lokalisering och övriga omständigheter.

Från och med den 1 april 2025 ska insamlingssystemen transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från alla bostadsfastigheter. Med bostadsfastighet avses en fastighet där människor har sin bostad, antingen permanentbostad eller fritidsbostad.

Kravet på transport från bostadsfastigheter gäller inte skrymmande sällanföropackningar eller i de fall en sådan transport inte är skälig med hänsyn till en fastighetsutformning eller belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten. I förarbetena till miljöbalkens bestämmelser om kommunens skyldighet anges att det kan vara oskäligt om hämtningsplatsen är avsidet belägen eller svår att nå (prop. 1997/98:45 del 2 s. 193). Här kan även praxis gällande kommunens skyldighet att hämta restavfallet vara relevant. Se bland annat MÖD 2002:51 och MÖD 2013:2. Om borttransport från bostadsfastigheten inte bedöms skälig ska avfallet samlas in på en plats som med hänsyn till omständigheterna ligger så nära bostadsfastigheten som möjligt.

Med denna fastighetsnära hämtning av förpackningsavfall av de vanligaste förekommande materialen och av returpapper kommer medborgarna få tillgång till mer lättillgängliga insamlingssystem, insamlingen av utsorterat förpackningsavfall kommer att öka och insamlingen av returpapper kommer att fortsätta att ligga på en hög nivå. I nuläget bedömer Avfall Sverige att drygt 700 000 ton förpackningsavfall och returpapper hamnar i restavfallet och om insamlingen blir mer lättillgänglig så kommer sannolikt den största delen av detta avfall att sorteras ut från restavfallet och lämnas i insamlingssystemen som är avsedda för detta avfall (Svensk Avfallshandling 2017). Utvecklingen av insamlings-, sorterings- och behandlingstekniker och system för att främja en avfallshandling som syftar till giftfria och resurseffektiva kretslopp går fort. Genom att förtydliga kraven får de ansvariga aktörerna långsiktigt stabila och tydliga spelregler. Detta är en förutsättning för nödvändiga investeringar som främjar en hållbar avfallshandling.

Tid för utbyggnad av insamlingsystemet

Denna typ av infrastruktur kräver långsiktig planering och tar tid att bygga ut. Det finns därför skäl att inte införa kraven på servicegrad fullt ut genast utan först vid utgången av mars 2025. Detta bör ge de tillståndspliktiga insamlingsystemen möjlighet att bygga ut insamlingsystemen på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. Under denna tid bör innehavarna av insamlingsystemen gradvis öka den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfallet respektive returpapperet. De tillståndspliktiga insamlingsystemen ska från den 1 januari 2021 till och med den sista mars 2025 ska transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall samt returpapper från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter.

Insamling av annat förpackningsavfall från hushållen

Vid utformning av kravet på systemet har beaktats att förpackningar av olika material uppkommer olika ofta och i varierande mängd i hushållen. Till exempel uppkommer förpackningsavfall av papper, metall, glas och plast betydligt oftare och i större mängder än förpackningsavfall av till exempel trä, kork och textil. Därför finns inte samma behov av att samla in detta avfall från bostadsfastigheterna. Vidare finns skäl att ställa lägre krav även på skrymmande förpackningsavfall eftersom inte heller det uppstår lika ofta i hushållen. Insamlingen av det skrymmande avfallet kan även ställa andra krav på systemen för insamling och avfallsutrymmen eftersom de är mer utrymmeskrävande.

Det förpackningsavfall som inte omfattas av kravet på transport från bostadsfastigheter ska samlas in av insamlingsystemen vid insamlingsplatser som ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet. I avsnitt (4.3.2) finns ett mer utförligt resonemang om detta.

Skrymmande sällanföropackningar och förpackningsavfall av andra material än de som ska hämtas vid bostadsfastigheten ska både före och efter utgången av mars 2025 samlas in av insamlingsystemen vid insamlingsplatser som ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet.

Det bedöms vara lämpligt att insamlingssystemen gör lokala anpassningar utifrån bland annat bebyggelsestruktur och annan avfallshantering. Det kan därför finnas anledning för de tillståndspliktiga insamlingssystemen att överväga möjligheterna att samordna insamlingen med kommunernas insamling av restavfallet.

Minimikrav

Kraven på servicenivå i förordningarna är minimikrav.

Vid vissa bostäder tillhandahålls redan idag en högre servicenivå även för förpackningsavfall av andra material och skrymmande sällanförpackningar. Insamling vid bostadsfastigheterna krävs inte för förpackningsavfall av andra material men insamlingssystemen kan erbjuda hämtning vid bostadsfastigheten även för förpackningsavfall av andra material om det bedöms lämpligt.

I framför allt städer och tätorter är det vanligt förekommande med mindre verksamheter i bostadsfastigheterna. Vid utbyggnaden av insamlingssystemet kan finnas skäl att även möjliggöra att dessa verksamheter, om de har små volymer och icke skrymmande förpackningsavfall får möjlighet att sortera ut sitt förpackningsavfall och sitt returpapper och lämna det i de insamlingssystem som tillhandahålls vid fastigheten för de boende. Det är dock inte ett krav som ställs på insamlingssystemen för att de ska anses vara lämpliga och få tillstånd.

Vid planeringen av den fastighetsnära insamlingen ska de tillståndspliktiga insamlingssystemen genomföra förberedande samråd med kommunerna och med andra tillståndspliktiga insamlingssystem enligt gällande förordningar. Mot bakgrund av att många fastighetsägare till flerbostadshus har avtal om fastighetsnära insamling redan i dag, kan det vara en fördel för dessa fastighetsägare om de tillståndspliktiga insamlingssystemen även samråder med dessa fastighetsägare vid utformningen av insamlingssystemet. Det bedöms dock inte vara nödvändigt att ställa krav på sådant samråd i förordningarna.

Avfallsutrymmen

De senaste årens utveckling på avfallsområdet har inneburit en utbyggnad av insamlingssystemet med fastighetsnära insamling av returpapper och förpackningsavfall både hos villahushåll och flerbostadshus. Fastighetsägarna har en nyckelroll i omställningen till en fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper. Huvuddelen av fastighetsägarna kommer sannolikt att se positivt på att få borttransport av förpackningsavfall och returpapper från bostadsfastighet utan kostnad utöver förpackningsavgiften.

Ett krav på att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska transportera förpackningsavfall respektive returpapper från bostadsfastigheten kan innebära att det behövs en anpassning av fastigheternas avfallsutrymmen. För vissa fastigheter är möjligheten att göra anpassningar begränsade. En sortering av avfall i flera fraktioner kan dock leda till att behovet av utrymme för varje fraktion minskar. Det kan dessutom finnas möjlighet att hämta olika fraktioner vid olika tillfällen från samma avfallsutrymme. När det gäller förpackningar så kan behovet av hämtningsintervall variera mellan förpackningsavfall av olika material. För att inte begränsa den tekniska utvecklingen avseende olika insamlingslösningar ställs inga detaljerade krav på hur insamlingssystemet ska utformas eller vilken transportlösning som ska väljas.

I plan- och bygglagen (2010:900) finns i 8 kap. 4 § bestämmelser om ett byggnadsverks tekniska egenskaper. I Boverkets byggregler, avsnitt 3:422 finns särskilda regler för avfallsutrymmen och avfallsanordningar. Gällande lagstiftning innebär dock att dessa tekniska egenskapskrav i princip endast kan ställas vid uppförandet av nya byggnader eller i samband med ändringar av byggnader. För befintliga byggnader kan inte sådana krav ställas om det inte är särskilt reglerat, vilket för närvarande inte är fallet när det gäller tillhållande av utrymmen för avfallshantering. I den utsträckning det behövs kompletterande utrymmen, hårdgörande av markytor, regnskydd, information till hyresgäster kommer kostnaden för detta även fortsättningsvis att ligga på fastighetsägaren. Det kan finnas farhågor för ökad nedskräpning och andra skäl som gör att enskilda fastighetsägare inte vill att förpackningsavfall och returpapper transporteras från bostadsfastigheten.

Den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem har ingen möjlighet att rikta krav mot en fastighetsägare att tillhandahålla avfallsutrymme på fastigheten. I de flesta fall bör det dock vara möjligt att tillsammans med fastighetsägaren hitta en lösning som möjliggör transport från den bostadsfastighet där avfallet finns. I avfallsförordningen finns krav på att sortera ut förpackningsavfall och returpapper från annat avfall och lämna till insamlingssystem för sådant avfall. I de fall det inte är möjligt att ordna avfallsutrymmen som möjliggör borttransport från bostadsfastigheten så kan förpackningsavfallet och returpapperet istället hämtas från en annan insamlingsplats.

Enligt plan- och bygglagen är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark (1 kap. 2 §). Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn bland annat till möjligheterna att ordna avfallshantering (2 kap. 5 §).

För att möjliggöra att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska kunna tillhandahålla insamlingssystem på bostadsfastigheter eller på mark i nära anslutning till bostadsfastigheterna, finns det skäl för kommunerna att samarbeta med de tillståndspliktiga insamlingssystemen i utbyggnaden av insamlingssystemen. Det är en fråga som får följas i samband med genomförandet av utbyggnaden. Denna fråga ingår i de samråd som enligt förordningen ska hållas både i den förberedande fasen och under driften av insamlingssystemet.

5.2.2 Insamling av förpackningsavfall som uppstår i bostadsfastigheter och inte samlas in vid dessa fastigheter

Promemorians förslag: Ett insamlingssystem ska för att anses lämpligt ha insamlingsplatser för den del av hushållens förpackningsavfall som inte ska samlas in från bostadsfastigheterna. Dessa insamlingsplatser ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet. Det avfall som ska samlas in vid dessa insamlingsplatser är skrymmande sällanföropackningar och förpackningsavfall av andra material än de som ska samlas in från bostadsfastigheterna. Förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från de bostadsfastigheter där avfallet inte samlas in från fastigheten ska från och med den 1 januari 2021 till och med den sista mars 2025 samlas in på lättillgängliga insamlingsplatser.

Skälen för promemorians förslag: Skrymmande sällanföropackningar, till exempel större möbelföropackningar, är förpackningar som inte uppkommer dagligen i hushållen. Eftersom skrymmande förpackningar inte uppkommer dagligen eller regelbundet i hushållen är det inte rimligt att ställa krav på regelbunden hämtning av detta avfall vid bostadsfastigheten. Beroende på hur insamlingssystemen är utformade kan det vara svårt att lämna sådana förpackningar i insamlingssystemen vid en bostadsfastighet eller i närheten av en sådan fastighet. Om det inte är möjligt att lämna skrymmande sällanföropackningar vid bostadsfastigheten ska insamlingssystemet tillhandahålla andra lösningar som ger innehavaren möjlighet att lämna ifrån sig dessa förpackningar. För att systemet ska anses lämpligt ska det därför tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser för skrymmande sällanföropackningsavfall.

Av samma anledning ska även förpackningsavfall av andra material än papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall samlas in vid lättillgängliga insamlingsplatser om dessa inte samlas in vid bostadsfastigheterna.

Förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från de bostadsfastigheter där avfallet inte samlas in

från fastigheten ska från och med den 1 januari 2021 till och med den sista mars 2025 samlas in på lättillgängliga insamlingsplatser.

Insamlingsplatserna ska vara lättillgängliga. I glesbyggda områden bör insamlingsplatserna lokaliseras i nära anslutning till platser som en stor del av hushållen besöker regelbundet som till exempel mataffärer. Insamlingsplatserna ska ha en geografisk spridning inom kommunen som är skälig med hänsyn till befolkningstäthet och övriga omständigheter (39 g § förpackningsförordningen och 13 b § returpappersförordningen). Enligt 25 § förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar ska en producent se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem för förpackningar. I förhållande till denna servicenivå är ingen förändring i sak är avsedd. Bestämmelsen innebär inget krav på att allt förpackningsavfall som ska samlas in enligt paragrafen ska samlas in på samma insamlingsplatser även om det i många fall kan vara lämpligt.

5.2.3 Insamling av förpackningsavfall i utemiljöer där många människor vistas

Promemorians förslag: De tillståndspliktiga insamlingssystemen ska ha insamlingsplatser för förpackningsavfall som är hushållsavfall men som uppkommer i utemiljöer där normalt många människor vistas till exempel på välbesökta badplatser och i parker. Kravet omfattar inte förpackningsavfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet. Insamlingsplatserna ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet.

Skälen för promemorians förslag: Problemen med nedskräpning i samhället har ökat under senare år. Förpackningsavfall är vanligt bland det skräp som bidrar till nedskräpningen enligt de skräpmätningar som bl.a. Håll Sverige Rent har genomfört. Det finns därför anledning att förtydliga att de tillståndspliktiga insamlingssystemen för förpackningsavfall är ansvariga för allt förpackningsavfall, oavsett vart det uppkommer. De tillståndspliktiga insamlingssystemen har därmed också ansvaret att bygga upp ett system för insamling av förpackningsavfall som uppstår i stads-

miljön på gator, torg, i parker och på andra platser där det vistas ett stort antal personer, till exempel friluftsanläggningar och badplatser. Det finns även behov av insamling vid kiosker eller liknande försäljningsställen som säljer produkter som innehåller förpackningar som snabbt blir avfall, exempelvis tobaksvaror, snabbmat, godis och glass. Därför bör förpackningsförordningen förtydligas så att det framgår att insamlingssystemet för att anses lämpligt ska tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser som innebär att den som vill lämna förpackningsavfall, som uppstår utanför bostaden, ska kunna göra på ett enkelt sätt. Den som ska ansöka om tillstånd till insamlingssystem ska i ansökan ange hur insamlingssystemet ska bedrivas. Detta innefattar en beskrivning av hur förpackningsavfall ska samlas in i utemiljöer där många människor vistas. I det förberedande samrådet med kommunerna kan insamlingssystemen få synpunkter av kommunerna som kan vara till hjälp i arbetet med att identifiera platser där det finns behov av insamlingsplatser för förpackningsavfall. Insamling av utsorterat förpackningsavfall i utemiljöer finns redan idag i vissa kommuner.

Kravet omfattar inte förpackningsavfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet. Avsikten är att ett insamlingssystem ska samla in glasspapper från en kiosk och serviceförpackningar från en food truck på en badplats men inte förpackningsavfallet från kiosken eller food trucken, t.ex. gruppförpackning, dvs. de kartonger som glassarna och maten ligger i innan försäljning.

5.3 Ytterligare förslag gällande de tillståndspliktiga insamlingssystemen

Promemorians förslag: Ett insamlingssystem ska bedrivas så att det främjar materialutnyttjande respektive materialåtervinning och effektivt bidrar till att nå målen för detta.

Ett insamlingssystem enligt förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen ska ställa en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i respektive förordning.

Skälen för promemorians förslag: Det finns skäl att formulera om kravet i nuvarande förordningar som säger att insamlingen ska

ske på ett sätt som inte försvårar materialutnyttjande respektive materialåtervinning. Förslaget syftar till att skapa insamlingssystem som bidrar till att uppnå en hög kvalitet på det insamlade avfallet så att det i så stor utsträckning som möjligt kan användas som en resurs. Kravet ska därför formuleras på ett sätt som innebär att insamlingssystemen ska bedrivas så att de främjar materialutnyttjande respektive materialåtervinning och effektivt bidrar till att nå målen i förordningarna. En ändring föreslås därför i förpackningsförordningen (39 e §) respektive i returpappersförordningen (13 a § fjärde punkten). Det är viktigt att insamlingen bedrivs på ett sätt som innebär att avfallet samlas in i så rena fraktioner som möjligt. Detta för att få så hög kvalitet som möjligt på det insamlade materialet. För att uppnå detta bör de som ska sortera avfallet få tydlig information om hur avfallet ska sorteras. Det är även viktigt att avfallet vid behov efter insamlingen sorteras i ytterligare fraktioner. Det kan till exempel finnas behov av att finsortera förpackningar av metall och plast. Det är viktigt att avfallet lämnas till en effektiv behandlingsanläggning där så mycket avfall som möjligt materialåtervinns.

Kravet på ekonomisk säkerhet som de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska ställa utvidgas. I nuvarande förordningar omfattar kravet insamling och omhändertagande av avfallet. De tillståndspliktiga insamlingssystemen har även andra krav att uppfylla, såsom information och rapportering. Även dessa delar är viktiga för att verksamheten ska kunna bedrivas. Säkerheten bör motsvara kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i respektive förordning (39 f § första punkten) respektive returpappersförordningen (13 a § åttonde punkten).

5.4 Några redaktionella ändringar

Promemorians förslag: Några språkliga och redaktionella ändringar görs genom att de tidigare paragraferna i förpackningsförordningen och returpappersförordningen om vad som krävs för att insamlingssystemen ska vara lämpliga och rikstäckande delas upp i flera paragrafer.

Skälen för promemorians förslag: Förslaget innebär att det förtydligas vad som krävs för att ett insamlingssystem för förpackningsavfall respektive returpapper ska vara lämpligt. Med anledning av detta och vissa andra ändringar och tillägg tillkommer ett flertal paragrafer i förordningarna. Den nuvarande 39 § förpackningsförordningen där det anges vad som krävs för att ett insamlingssystem ska vara lämpligt och rikstäckande delas upp i flera paragrafer (39-39 g §§). Motsvarande bestämmelse returpappersförordningen (13 §) delas också upp i flera paragrafer (13-13 c §§).

Det görs även språkliga och redaktionella ändringar för att bestämmelserna ska bli mer lättillgängliga.

Det kan finnas anledning att i ett senare skede av denna process överväga om förordningarna behöver numreras om på grund av det antal paragrafer som tillkommer och tas bort.

5.5 Kommuners rätt att samla in förpackningsavfall och returpapper utan uppdrag tas bort

Promemorians förslag: Kommuners rätt att samla in förpackningsavfall eller returpapper utan avtal med ett tillståndspliktigt insamlingssystem tas bort.

Skälen för promemorians förslag: Systemet med de tillståndspliktiga insamlingssystemen har ännu inte börjat tillämpas. I förpacknings- och returpappersförordningen finns bestämmelser om vilka bestämmelser som kommer att gälla för insamling av förpackningsavfall och returpapper när dessa bestämmelser ska börja tillämpas. Det finns bland annat bestämmelser om kommuners rätt att samla in förpackningsavfall respektive returpapper.

Enligt de bestämmelser som tillämpas idag ska förpackningsavfall och returpapper ska sorteras ut från annat avfall. Förpackningsavfall ska lämnas för borttransport i de insamlingssystem som producenterna eller kommunen tillhandahåller för sådant avfall. Returpapper ska lämnas till de insamlingssystem som producenterna tillhandahåller. (Se övergångsbestämmelserna till förpackningsförordningen (tionde punkten) och returpappersförordningen (tionde punkten). Här framgår att utsorteringsbestämmelserna i de upphävda förordningarna (2006:1273) om producentansvar för

förpackningsavfall (28 §) och (1994:1205) om producentansvar för returpapper (5 §) ska tillämpas.)

Idag har flera kommuner avtal med de materialbolag som samlar in förpackningsavfall och returpapper på uppdrag av producenter. Avtalen innebär att kommunen samlar in förpackningsavfall och returpapper och överlämnar det till materialbolagen mot ersättning.

Enligt 38 § i förpackningsförordningen och 12 § i returpappersförordningen krävs inte tillstånd för en kommuns insamling av förpackningsavfall respektive returpapper inom kommunen. Dessa bestämmelser ska enligt övergångsbestämmelserna till förordningarna tillämpas första gången efter utgången av december 2020. Syftet med dessa bestämmelser är att en kommun ska ha rätt att erbjuda kommuninvånarna en högre servicenivå än den som producenterna tillhandahåller genom sin insamling. Kommunernas insamling av returpapper och förpackningsavfall finansieras med renhållningsavgiften. Enligt bestämmelserna i respektive förordning ska de kommuner som samlar in avfall enligt dessa bestämmelser lämna avfallet till ett insamlingssystem som har tillstånd.

Som beskrivits ovan under avsnitt 4.3.1 föreslås en höjning av servicegraden gällande insamling av förpackningsavfall och returpapper som innebär att det inte längre finns behov för kommunen att kunna tillhandahålla insamling med en högre servicenivå. Avsikten med förordningarna är att producenterna, genom de tillståndspliktiga insamlingssystemen, ska ta ansvar för insamlingen och behandlingen av förpackningsavfallet och returpapperet. Detta ansvar inkluderar ansvaret för finansiering. För att renodla producentansvaret och därmed också stärka incitamentet för producenterna att skapa förutsättningar för en ökad materialåtervinning, bör rätten för en kommun att bygga ut ett eget insamlingssystem för förpackningsavfall eller returpapper tas bort (38 § förpackningsförordningen och 12 § returpappersförordningen). (Se vidare avsnitt 5.6 Avfallsinnehavares utsorteringskrav.)

Kommunen bedöms trots denna förändring ha en fortsatt viktig roll i systemet för insamling av förpackningsavfall och returpapper, exempelvis genom det kommunala planeringsarbetet. Kommunerna kommer även fortsättningsvis att kunna samla in förpackningsavfall och returpapper på uppdrag av de tillståndspliktiga insamlingssystemen (55 § i förpackningsförordningen och 28 § returpappers-

förordningen). Om en kommun har intresse av att verka som entreprenör åt ett tillståndspliktigt insamlingssystem, kommer kommunen att kunna förhandla om de förutsättningar som ska gälla för ett sådant entreprenörsavtal. Dessa förhandlingar underlättas av att det tydligt framgår vilken servicegrad som ska gälla avseende insamlingen.

Det kan finnas anledning för kommunerna att se över dimensioneringen av insamlingen av restavfallet eftersom dessa volymer bedöms minska i samband med att mer förpackningsavfall, men även returpapper, sorteras ut och lämnas till de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

5.6 Avfallsinnehavares utsorteringskrav

Promemorians förslag: Avfallsinnehavare ska lämna förpackningsavfall i godkända retursystem för plastflaskor och metallburkar eller andra insamlingssystem med tillstånd. Förpackningsavfallet ska lämnas i ett insamlingssystem som är avsett för sådant avfall som lämnas. Avfallsinnehavare ska lämna returpapper i insamlingssystem med tillstånd.

Skälen för promemorians förslag: Förpackningsavfall ska lämnas i ett godkänt retursystem enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar om det är förpackningsavfall som samlas in i ett sådant system. En sådan möjlighet finns idag genom övergångsbestämmelserna och 28 § i den upphävda förordningen om förpackningsavfall.

Övrigt förpackningsavfall ska lämnas i ett insamlingssystem som har tillstånd enligt förpackningsförordningen. Returpapper ska lämnas till ett insamlingssystem som har tillstånd enligt returpappersförordningen. Verksamhetsutövare har enligt bestämmelserna i förpacknings- respektive returpappersförordningen även möjlighet att lämna förpackningsavfall respektive returpapper till insamlare som inte har tillstånd enligt förordningarna. I dessa delar görs ingen ändring. Kommuner kommer inte längre att kunna samla in förpackningsavfall och returpapper från hushåll utan uppdrag från någon som driver insamlingssystem. Bestämmelserna om ut-

sortering av förpackningsavfall och returpapper finns i 24 a–24 d §§ avfallsförordningen.

5.7 Krav på att den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem informerar

Promemorians förslag: Den som driver ett insamlingssystem enligt förpackningsförordningen ska informera hushållen om syftet med materialutnyttjande av förpackningsavfall och om möjligheten att materialutnyttja olika material. Den som driver ett insamlingssystem ska även informera de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet om vilka möjligheter som finns att materialutnyttja olika förpackningsmaterial. Kravet på att den som driver ett insamlingssystem enligt returpappersförordningen ska se till att andra än hushåll får information om utsortering, tillgängliga insamlingssystem, hur verksamheterna kan bidra till ökad materialåtervinning och återvinningsresultat flyttas till en separat paragraf.

Skälen för promemorians förslag: Ett av huvudsyftena med producentansvaret för förpackningar är att kretsloppsanpassa förpackningarna. Avsikten med att producenterna fick det finansiella ansvaret för förpackningarna under hela livscykeln var att det ska finnas ett incitament för producenterna att utforma förpackningarna på ett sådant sätt att de innehåller minsta möjliga mängd material och är lätta att materialutnyttja (se vidare i 7 kap. Producentansvarens syfte och krav på utformning av förpackningar). Mindre avfallsmängder och fler förpackningar som är möjliga och lämpliga att materialutnyttja bedöms i sin tur kunna leda till lägre kostnader för producenterna när de genom de tillståndspliktiga insamlingssystemen omhändertar förpackningarna i avfallsledet. I Avfallsutredningen, Mot det hållbara samhället – En resurseffektiv avfallshantering, SOU 2012:56 konstaterades att det är svårt att avgöra om producentansvaret har medfört att de negativa effekterna på miljön från förpackningar och förpackningsavfall har minskat eftersom jämförelsedata saknas. I de rundabordsdiskussioner som anordnades under våren 2017 (se avsnitt 3.4) framkom från ett flertal aktörer att det finns en stor potential att förbättra utformningen

av förpackningarna så att de blir mer kretsloppsanpassade. För att bidra till detta framfördes starka åsikter om behovet av tydliga styr-signaler kring detta. Ett väl utvecklat producentansvar bedömdes av flera vara ett av de mest lämpade styrmedlen.

Av de nuvarande bestämmelserna i förpackningsförordningen (58 §) och returpappersförordningen (31 §) framgår att kommunen ska informera hushåll om skyldigheten att sortera ut förpackningsavfall respektive returpapper från annat avfall, hur sorteringen ska gå till, tillgängliga insamlingssystem, hur hushållen kan bidra till ökat materialutnyttjande, och de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till. Kommunen ska ge den som driver ett insamlings-system möjlighet att lämna synpunkter på informationens utformning. Kommunens ansvar för detta hänger samman med att kommunen också har ansvar enligt miljöbalken att informera om den avfallshantering som kommunen ansvarar för.

Det kan finnas anledning att lämna mer generell information om olika förpackningsmaterials miljöpåverkan och möjlighet till materialutnyttjande för att öka hushållens möjlighet att göra miljömässiga val. Ytterligare skäl som har angetts för detta från flera näringslivsrepresentanter vid bland annat remitteringen av Avfallsutredningen är att det kan vara värdefullt med en sådan bred information från de tillståndspliktiga insamlingssystemen för att öka utsorteringen och bidra till att nå målen för materialutnyttjande. (Se bland annat remissvar från Förpacknings- och Tidningsinsamlingen FTI, Svensk GlasÅtervinning AB, Metallkretsen, Fiskeby Board AB, Pappersåtervinning AB (PÅAB), Dagligvaruleverantörers Förbund DLF, Plast- & Kemiföretagen, Pressretur, Stora Enso Hylte Mill, Svensk Dagligvaruhandel, Livsmedelshandlarna, Plastkretsen, Returkartong, IKEA Retail Services AB, Grafiska Företagens Förbund om SOU 2012:56.) På detta sätt kan det också bli tydligare för hushållen att det är producenterna och de tillståndspliktiga insamlingssystemen som har ansvaret och inte kommunen. Kommunerna har under alla år sedan producentansvaren infördes fått hantera klagomål från allmänheten, trots att det inte är kommunen som har ansvaret för insamlingen. Det införs därför ett krav i förpackningsförordningen att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska informera hushållen om syftet med materialutnyttjandet av förpackningsavfall och om möjligheten att materialutnyttja olika material (58 a § andra punkten). Den som driver ett

insamlingssystem för göra en bedömning får bedöma vilken typ av information som har störst effekt och vilka åtgärder som behövs för att nå ut med informationen. Det kan till exempel finnas behov av material till hushåll på andra språk än svenska.

Det finns ett stort antal producenter av förpackningar. Det kan förväntas att samtliga dessa inte har kunskap om förutsättningarna att behandla förpackningsavfallet när förpackningarna blir avfall, trots att detta har varit deras ansvar sedan producentansvaret infördes 1994. För att underlätta för dessa producenter kan det därför finnas anledning att lägga en skyldighet på den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem att informera om vilka möjligheter som finns att materialutnyttja olika material och vilka svårigheter som kan finnas. Ett exempel på denna typ av information utvecklades under 2017 av Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB (FTI) i form av en manual kring plastförpackningar. FTI har i skrivelse till Miljö- och energidepartementet i januari 2018 (dnr M2012/02143/Ke) presenterat förslag om att ytterligare manualer ska utarbetas för fler materialslag. Det införs ett krav i förpackningsförordningen att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska informera de producenter som är anslutna till systemet om möjligheten att materialutnyttja förpackningarna (58 a tredje punkten).

Motsvarande krav bedöms inte nödvändiga för returpapper, varför någon ändring inte föreslås i den förordningen. I returpappersförordningen görs dock en förändring genom att kravet på att den som driver insamlingssystemet ska se till att andra än hushåll får motsvarande information som kommunen ska lämna till hushållen enligt 31 § flyttas från 13 § till en separat paragraf (31 a §) med rubriken insamlingssystemens ansvar att informera.

5.8 Förberedande samråd och samråd under driften av ett insamlingssystem

Förberedande samråd mellan insamlingssystem med tillstånd och med kommunerna är en förutsättning för att kunna ansöka om tillstånd enligt förordningarna. Krav om vad som ska ingå i dessa samråd infördes i samband med förordningarna 2014 om ändringar i förpacknings- och returpappersförordningen.

Den som avser att driva ett insamlingssystem för förpackningsavfall eller returpapper ska innan den ansöker om ett tillstånd samråda med andra som har tillstånd att driva insamlingssystem och i det samrådet undersöka möjligheterna att samordna systemen (41 § förpackningsförordningen och 15 § returpappersförordningen). Den som avser att driva ett insamlingssystem ska också innan den ansöker om ett tillstånd samråda med kommunerna och i det samrådet utförligt redogöra för hur systemet ska organiseras och drivas, utförligt redogöra för hur systemet ska samordnas med andra insamlingssystem som har tillstånd och med kommunernas renhållningsskyldighet, redogöra för vilka dispenser, tillstånd och lov som finns eller ska sökas för verksamheten, och undersöka vilka möjligheter kommunerna har att underlätta uppbyggnaden av systemet genom att anvisa platser för insamling eller vidta andra åtgärder (42 § förpackningsförordningen och 16 § returpappersförordningen). Kommunen ska ges tillfälle att lämna synpunkter på redogörelsen.

Syftet med samråden är att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska kunna samordnas med varandra och med den kommunala avfallshanteringen. Producenterna ska ta hänsyn till de lokala förhållandena i varje kommun. I dessa delar föreslås inte några förändringar. Motsvarande system infördes 2014 för producentansvaret för elutrustning (2014:1075). Naturvårdsverket har utarbetat ett frågeformulär för att vägleda om vad som ska ingå i det förberedande samrådet och vad som ska redovisas för myndigheten för att motsvara kraven i förordningen. (Se <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Avfall/Producentansvar/Elutrustning/Soka-tillstand-for-insamlingssystem>.)

6 Producentbegreppen förändras

6.1 Definitionen av producent i förpackningsförordningen

Promemorians förslag: Definitionen av producent ändras så att det totala antalet producenter blir färre. Förpackningar som inte är serviceförpackningar kan ha två producenter och serviceförpackningar en producent. Producent ska avse den som yrkesmässigt

1. fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning i syfte att den ska 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.

Skälen för promemorians förslag:

Gällande definition av producent

Med producent avses i dag den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning. Dagens definition av producent innebär att de flesta förpackningar har flera producenter och många aktörer har producentansvar. Det är även oklart om aktörer i andra länder till exempel tillverkare och säljare omfattas av begreppet. Naturvårdsverket har uppskattat antalet producenter enligt dagens definition till 50 000–100 000. (Se Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdraget Genom-

förande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning, M2016/00248/Ke.)

Förpackningsdirektivet

Förpackningsdirektivet innehåller inte någon definition av begreppet producent. Ur ett EU-rättsligt perspektiv inträder ansvaret för förpackningar och förpackningsavfall enligt förpackningsdirektivet när förpackningarna släpps ut på marknaden inom gemenskapen (artikel 2). En produkt släpps ut på marknaden när den levereras för distribution, förbrukning eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet. I förpackningsdirektivet avses med produkt, en färdig produkt, och inte en vara som befinner sig i tillverkningsstadiet. En förpackning torde därför inte släppas ut på marknaden förrän den monterats, fyllts, lämnat tillverkningsstadiet och kan saluföras. Det är också en rimlig tolkning ur ett miljöperspektiv eftersom det är först då som det går att bedöma om kraven gällande begränsning av volym och vikt i förpackningsdirektivet är uppfyllda.

Utgångspunkter vid utformningen av producentdefinitionen

I Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning hade verket i uppdrag att se över definitionen av producent. Naturvårdsverkets förslag har remitterats. Utformningen av förslaget i denna promemoria överensstämmer delvis med Naturvårdsverkets förslag.

Förpackningsförordningen ställer bland annat krav på producenter gällande förpackningars utformning, ansvar för att tillhandahålla eller ansluta sig till ett system för insamling och behandling av förpackningsavfall och rapportering av statistik.

De flesta som deltar i distributionen av förpackningar har i dag ett producentansvar, men enligt Naturvårdsverket agerar alla inte i enlighet med detta ansvar. Flera av producenterna har inte möjlighet att leva upp till alla krav i förordningen. Detta medför en risk för att producentansvaret blir urvattnat och att tillsynen blir svår att genomföra. Det är därför önskvärt att begränsa antalet produ-

center. Det är dock viktigt att utforma definitionen på ett sätt som innebär att de aktörer som har störst möjlighet att uppfylla kraven i förpackningsförordningen är producenter.

Det stora antalet producenter kan göra det svårt och kostsamt att bedriva tillsyn av hur producentansvaret efterlevs. Detta riskerar i sin tur att leda till att syftet med förordningen inte uppnås. Den tillsyn som hittills har bedrivits av hur bestämmelserna i förpackningsförordningen efterlevs har varit mycket begränsad, till stor del beroende på otydligheter i fråga om ansvaret. (Se Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdraget Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning, M2016/00248/Ke.)

Ett annat skäl att minska antalet aktörer som definieras som producenter är att om producenterna blir för många riskerar administrationen att bli omfattande vilket innebär höga tillsynsavgifter. För mer information om avgifter se kapitel 10 Avgifter för provning och tillsyn.

En utgångspunkt bör därför vara att ansvaret bör begränsas till de aktörer som har störst möjlighet att uppfylla förpackningsförordningens krav. Hänsyn bör tas till att producentansvaret för förpackningar både innefattar krav på utformning av förpackningar, insamling och materialåtervinning.

Den som direkt eller indirekt genom ett insamlingssystem ansvarar för insamling och behandling av förpackningsavfall har ett starkare incitament att utforma förpackningarna på ett sätt som ökar möjligheterna att materialutnyttja förpackningarna när de blivit avfall. Det finns därför fördelar med ett producentbegrepp som innebär ansvar både för utformningen av förpackningar och för insamling och behandling av förpackningsavfall.

I denna promemoria föreslås ändringar som innebär att kraven på att arbeta avfallsförebyggande vid framtagandet av förpackningar tydliggörs. Ytterligare en utgångspunkt vid bedömningen av vem som ska anses vara producent är därför att definitionen bör lägga ansvaret på den eller de aktörer som har möjlighet att minska mängden förpackningsavfall och begränsa skadligheten för miljön av material och ämnen i förpackningar.

Enligt förpackningsdirektivet omfattas alla förpackningar som släpps ut på marknaden inom gemenskapen av direktivets tillämpningsområde. Syftet med förpackningsdirektivets krav på förpack-

ningarnas utformning är att minska förpackningsavfallets inverkan på miljön och säkerställa en hög miljöskyddsnivå. Det finns skäl att låta kraven på förpackningarnas utformning gälla även förpackningar som tillverkas i Sverige men som är avsedda att föras ut från EU. Det är därför lämpligt att begreppet producent inte begränsas till att gälla de aktörer som släpper ut förpackningar på den svenska marknaden eller på marknaden inom gemenskapen. Det finns dock skäl att begränsa ansvaret för dessa aktörer, t.ex. gällande ansvar för insamling av avfall och rapportering av statistik.

Det bedöms varken vara möjligt eller rimligt att ställa krav på att en producent ska vara etablerad i Sverige. Detta innebär att även utländska aktörer kan vara producenter vid tillämpning av förordningen, t.ex. genom att dessa yrkesmässigt för in förpackningar till Sverige.

En förpackning är en produkt som har vissa funktioner. Mot bakgrund av de materiella krav som ställs i förpackningsförordningen på producenter, kan det därför finnas skäl att ställa olika krav utifrån vilken sorts förpackning det är fråga om. Vid bedömningen av vem som bör vara producent finns det aspekter som innebär olika utgångspunkter för så kallade serviceförpackningar och andra förpackningar. Vad som är en serviceförpackning utvecklas i avsnittet nedan.

Bedömning gällande förpackningar som inte är serviceförpackningar

Tillverkarna av andra förpackningar än serviceförpackningar överlåter i de flesta fall dessa förpackningar till en innehavare som fyller dem. Fyllarna överlåter sedan i de flesta fall de förpackade varorna till en varuförsäljare som sedan överlåter den fyllda förpackningen till de innehavare hos vilka förpackningarna blir avfall. Idag är de som tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i en förpackning producent.

För de förpackningar som fylls industriellt är förpackandet generellt sett en väsentlig del av verksamheten. Med tanke på att en vara i många fall ska transporteras och hanteras i flera led innan den når slutkonsumenten behöver de som fyller dessa förpackningar ofta ställa specifika krav på förpackningens utformning. Fyllaren har i de flesta fall bättre kunskap än förpackningstillverkaren om

huruvida den fyllda förpackningen hamnar på den svenska marknaden eller förs ut ur landet. Det är en fördel när det gäller att uppfylla kraven på rapportering av uppgifter. En fyllare har i många fall tillräcklig kunskap för att ta ställning till hur förpackningen ska utformas för att uppfylla kraven i förpackningsförordningen.

I vissa fall har dock förpackningstillverkarna bättre kunskap om vad som är ett lämpligt förpackningsmaterial och bättre möjligheter att påverka utformningen av förpackningarna. När det insamlade förpackningsavfallet används till att tillverka nya förpackningar har förpackningstillverkarna starka incitament att utforma förpackningarna på ett sätt som främjar materialutnyttjande.

De som endast säljer förpackningar utan att tillverka dem bedöms ha begränsade möjligheter att uppfylla förordningens krav. Eftersom det är en fördel med ett lägre antal producenter bör dessa aktörer inte anses vara producenter.

Sammanfattningsvis bör både de som fyller andra förpackningar än serviceförpackningar och de som tillverkar eller för in sådana förpackningar vara producenter. Det finns vissa nackdelar med att ha flera producenter för samma förpackning men många av fyllarna och tillverkarna har sådana möjligheter att påverka utformningen av förpackningar att det finns fördelar med att inte utesluta någon av dem från ansvaret som producent.

Bedömning gällande serviceförpackningar

Serviceförpackningar är ofta standardiserade förpackningar som tillverkas för användning i ett senare distributionsled.

De som endast säljer serviceförpackningar utan att tillverka dem eller fylla dem bedöms ha begränsade möjligheter att uppfylla förordningens krav. Eftersom det är en fördel med ett lägre antal producenter bör därför dessa aktörer inte anses vara producenter.

Generellt har fyllare av serviceförpackningar mindre rådighet över förpackningens utformning än fyllare av andra förpackningar. Det finns dock vissa undantag, exempelvis större snabbmatskedjor, där serviceförpackningar är specifikt kundanpassade. Om alla som fyller en serviceförpackning är att betrakta som producenter blir antalet producenter mycket stort. Här kan till exempel nämnas alla butiker som tillhandahåller bärkassar att ta med varan i och alla

take-away-restauranger. Flera av de som fyller serviceförpackningar är säsongsbundna kortlivade verksamheter, där verksamhetens huvudsyfte oftast är något annat än att fylla förpackningar. Om alla de företag som fyller serviceförpackningar anses vara producenter blir administrationen omfattande och tillsynsavgifterna höga.

Detta talar för att endast tillverkarna och de som för in serviceförpackningar till Sverige bör anses vara producenter och inte de som fyller serviceförpackningarna. En nackdel med att endast tillverkarna och de som för in serviceförpackningarna till Sverige är producenter är dock att de inte har rådighet över att fyllarna använder sig av serviceförpackningens fulla volym.

Eftersom det är en fördel med ett lägre antal producenter och de som tillverkar serviceförpackningar i de flesta fall har kunskap om och rådighet över serviceförpackningarnas utformning bör endast tillverkarna av serviceförpackningar och de som för in serviceförpackningar till Sverige vara producenter. Detta innebär att det endast är de fyllare som själva för in eller tillverkar serviceförpackningar som är producenter.

Distansförsäljning

Den föreslagna definitionen av producent innebär, liksom nu gällande producentdefinition, att förpackningar som säljs på distans, det vill säga från en tillverkare eller säljare i ett annat land direkt till en slutanvändare i Sverige inte kommer att ha någon producent enligt förpackningsförordningen eftersom dessa förpackningar inte har förts in yrkesmässigt till Sverige. Enligt ordalydelsen av dagens definition är tillverkare producenter även om de finns i ett annat land. Det finns inget krav på att producenten ska vara etablerad i Sverige. Det bedöms inte vara möjligt eller rimligt att ställa ett sådant krav. I det förslag som nu lämnas anges att det endast är tillverkare av serviceförpackningar i Sverige som är producenter enligt förpackningsförordningen.

Innehavarna av förpackningsavfall ska lämna detta till insamlingssystemen. Det innebär att insamlingssystemen får stå för kostnaden för att samla in detta förpackningsavfall och att det insamlade avfallet kommer att omfattas av rapporteringen. Uppgifter om hur stor del av förpackningsavfallet som utgörs av avfall från

privatimporterade förpackningar saknas. Det kan dock antas att det endast rör sig om en liten andel av den totala mängd förpackningar som samlas in i Sverige. (Se Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdraget Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning, M2016/00248/Ke.)

För förpackningar som säljs från Sverige till ett annat land måste insamlingsansvaret rimligen regleras i landet där de förpackningarna blir avfall. Mot bakgrund av att handeln via distansförsäljning tenderar att öka finns det dock anledning att denna fråga följs upp med tiden. Vid behov kan övervägas om det finns behov av att införa reglering av detta genom ändring i förpackningsdirektivet.

6.2 Definition av serviceförpackning och att släppa ut en förpackning på den svenska marknaden

Promemorians förslag: Serviceförpackning definieras som en förpackning som fylls vid försäljningstillfället eller används för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring. Att släppa ut en förpackning på marknaden innebär att man för första gången gör en förpackning tillgänglig för någon annan.

Skälen för promemorians förslag: Som framgått av resonemangen i avsnitt 6.1 Definition av producent i förpackningsförordningen finns det behov av att ha olika reglering av begreppet producent för serviceförpackningar och andra förpackningar. Det föreslås att en definition av serviceförpackningar införs som innebär att förpackningar som fylls vid försäljningstillfället eller används för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring ska anses vara serviceförpackningar (5 § d). Dessa förpackningar kallas även tillverkarförpackningar eller odlarförpackningar.

Anledningen till att även förpackningar för obearbetade produkter från jordbruk och trädgårdsnäring anses vara serviceförpackningar är att de som fyller dessa förpackningar i likhet med fyllarna av de förpackningar som fylls vid försäljningstillfället är många till antalet och att de har mindre möjligheter att påverka förpackningarnas utformning än de flesta andra fyllare av förpackningar. Det finns därför skäl att behandla förpackningarna för obearbetade pro-

dukter från jordbruk och trädgårdsnäring på samma sätt som de förpackningar som fylls vid försäljningstillfället. Dessa förpackningar inkluderas därför i begreppet serviceförpackning.

6.3 Definition av producent i returpappersförordningen

Promemorians förslag: Producent är den som i Sverige tillverkar eller till Sverige för in tidningspapper och de som för in tidningar till Sverige. Förslaget innebär att de som trycker eller låter trycka tidningar inte längre är producenter. Begreppet tidningspapper definieras i förordningen som papper som tidningar trycks på.

Skälen för promemorians förslag: I returpappersförordningen finns bland annat materiella krav på producenter att samla in och behandla returpapper samt att rapportera statistik. Den nuvarande producentdefinitionen innebär att både den som tillverkar eller för in papper som en tidning trycks på och den som trycker eller låter trycka tidningen definieras som producent. Detta gör att det ofta är minst två företag som är producenter för en och samma tidning.

Det breda producentbegreppet fyller inte någon funktion när det gäller finansieringen av insamlingen av returpapper. Det är en fördel om en producent per tidning blir ansvarig. Tryckeriernas och förlagens roll avseende tidningarnas miljöpåverkan består främst i utformning och materialval för tillverkningen av tidningarna. Till skillnad från förpackningsförordningen innehåller returpappersförordningen inga produktkrav. Detta innebär att tillsynsbehovet över tryckerierna och förlagen i dessa avseenden bedöms vara lågt.

År 2001 fanns 9 000 producenter i Sverige varav tre stora papperstillverkare med fem tidningspappersbruk, cirka 4 000 förlag och tryckerier, cirka 5 000 importörer och cirka tio stora reklamföretag. Enligt SCB:s statistik fanns det drygt 100 tryckerier för dagstidningar och tidskrifter i Sverige under 2014. Motsvarande siffra för förlag för dagstidningar och tidskrifter var knappt 1 200. Det bör noteras att siffrorna avser dagstidningar och tidskrifter och inte direktreklam och postorderkataloger som också ingår i definitionen av tidning enligt returpappersförordningen. I dag är det till-

verkarna av papperet som finansierar insamlingen av returpapper. Övriga aktörer är anslutna till insamlingssystemen men bidrar inte finansiellt till insamlingen. Definitionen av producent har stor betydelse när det gäller rätten till returpapper som resurs.

Av Naturvårdsverkets redovisning framgår att den breda definitionen av producent fyller en funktion. Detta eftersom förlag och tryckerier indirekt anses ha en påverkan på möjligheten att materialåtervinna tidningar genom val av färgtyp, inplastning och liknande. Ansvar för insamling och materialåtervinning innebär en skyldighet för dessa aktörer att tillhandahålla eller ansluta sig till ett tillståndspliktigt insamlingssystem samtidigt som det ger ett incitament att säkerställa att returpapperet är materialåtervinningsbart. Denna effekt är dock svår att värdera. Eftersom det saknas produktkrav i förordningen är det inte möjligt att ställa sådana krav. Det är dock positivt om detta fungerar väl genom frivilliga åtaganden. Det bedöms inte finnas skäl att låta definitionen av producent omfatta de som trycker eller låta trycka tidningar på grund av deras påverkan på tidningarnas utformning. Detta innebär att det endast är de som tillverkar eller för in tidningspapper och de som för in tidningar till Sverige som ska anses vara producenter.

Vem som ska anses trycka eller låta trycka tidningar är inte otvetydigt. Frågan har prövats av Mark- och miljööverdomstolen i MÖD 2015:18 (Vafab-fallet). Den avgörande frågan var hur omfattande tidningsutgivningen behöver vara för att man ska anses vara producent. Frågan aktualiserades inte av skyldigheten att samla in och omhänderta returpapperet utan av rättigheten att göra det. Det är en effekt av att returpapperet har ett högt värde och att insamlingen därför är lönsam. Mot bakgrund av att de som trycker eller låter trycka tidningar inte längre ska vara producenter och att varje tidning nu endast ska ha en producent så bedöms detta inte längre vara aktuellt. Även de som endast till en mindre del av sin verksamhet tillverkar eller för in tidningspapper eller tidningar bör omfattas av begreppet. Problemet med att vissa aktörer samlar in stora mängder returpapper trots att man endast släpper ut mindre mängder tidningar bedöms omhändertas genom systemet med de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Det är viktigt att statistiken även omfattar de som endast för in eller tillverkar mindre mängder.

Begreppet för distribution inom Sverige byts mot begreppet för att släppa ut på den svenska marknaden. Detta är en språklig förändring och ingen ändring i sak är avsedd.

Sammanfattningsvis ändras definitionen av producent i 6 § returpappersförordningen på ett sätt som innebär att varje tidning endast har en producent. Definitionen av producent begränsas till tillverkare av tidningspapper och de som för in tidningspapper eller tidningar till Sverige. Begreppet tidningspapper definieras i förordningen som papper som tidningar trycks på (5 §).

7 Förordningarnas syfte och krav på utformning av förpackningar

7.1 Förpackningsförordningens syfte förtydligas

Promemorians förslag: Förpackningsförordningens syfte utökas så att det även omfattar att begränsa skadligheten för miljön av material och ämnen i förpackningar. Förordningens syfte ändras även genom att mängden förpackningsavfall ska minska genom att förpackningar endast används när det är nödvändigt. Producenterna ska tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem som har det operativa och finansiella ansvaret för förpackningsavfall.

Skälen för promemorians förslag: Av hushålls- och kretsloppsprincipen i 2 kap. 5 § miljöbalken framgår bland annat att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och utnyttja möjligheterna att minska mängden avfall, minska mängden skadliga ämnen i material och produkter, minska de negativa effekterna av avfall och återvinna avfall. I enlighet med avfallshierarkin i 15 kap. 10 § miljöbalken bör avfallsförebyggande åtgärder eftersträvas. Med avfallsförebyggande åtgärder avses enligt 15 kap. 2 § miljöbalken åtgärder som vidtas innan ett ämne eller föremål har blivit avfall och som syftar till en minskning av mängden avfall, en minskning av mängden skadliga ämnen i material och produkter eller en minskning av de negativa effekter på människors hälsa och miljön som avfall ger upphov till. En strävan efter att begränsa skadligheten för miljön av material och ämnen i förpackningar ligger i linje med generationsmålet och miljökvalitetsmålet om *Giftfri miljö*. Här kan särskilt nämnas etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp som innebär att användningen av återvunna material ska vara säker ur hälso- och miljösynpunkt

genom att återcirkulationen av farliga ämnen så långt som möjligt undviks samtidigt som resurseffektiva kretslopp eftersträvas.

Ett av syftena med Europaparlamentets och rådets direktiv (94/62/EG) av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) är att minska inverkan på miljön och säkerställa en hög miljöskyddsnivå (artikel 1). Mot bakgrund av detta kräver direktivet att medlemsstaterna ska säkerställa att förpackningar endast släpps ut på marknaden om de uppfyller kraven som anges i direktivet (artikel 9). Dessa krav innebär bland annat att förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att innehållet av skadliga ämnen och andra farliga ämnen och material som beståndsdelar i förpackningsmaterialet eller förpackningsmaterialets komponenter minimeras med avseende på deras förekomst i utsläpp, aska eller lakvatten när förpackningar eller restprodukter från hantering eller förpackningsavfall förbränns eller deponeras (bilaga 2 punkt 1).

Det finns redan idag en bestämmelse i förpackningsförordningen om att producenterna ska utforma förpackningar på ett sådant sätt att utsläppen av skadliga ämnen minimeras när förpackningsavfallet behandlas. Det anges dock inte att detta omfattas av syftet med förordningen. Eftersom detta är av stor betydelse för att uppnå ett högt miljöskydd föreslås att syftesbestämmelsen kompletteras med en punkt om att begränsa skadligheten för miljön av material och ämnen i förpackningar (1 § andra punkten förpackningsförordningen).

I förpackningsdirektivet anges även att direktivet fastställer åtgärder som i första hand ska motverka uppkomsten av förpackningsavfall (artikel 1.2). En strävan efter att endast använda förpackningar när det är nödvändigt innebär en minskad användning av råvaror och en minskning av mängden avfall. Det kan även innebära minskad nedskräpning. En stor del av det avfall som skräpar ner miljön utgörs av förpackningar. Se Skräpprapporten 2017, En rapport från Håll Sverige Rent om nedskräpningen i Sverige. Idag anges att ett av förordningens syften är att förpackningarnas vikt och volym ska begränsas. Det är viktigt att det tydliggörs att förpackningsförordningen även syftar till att uppkomsten av förpackningsavfall ska förebyggas genom att förpackningar endast används när det är nödvändigt (1 § första punkten b). Detta ligger även i linje med miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* och precise-

ringen Hållbar avfallshantering. Denna precisering innebär bland annat att avfall ska förebyggas.

Producentansvaret för förpackningar infördes för drygt två decennier sedan. Ett av huvudsyftena med förordningen var att kretsloppsanpassa förpackningarna. Producentansvaret innebär ett operativt och finansiellt ansvar som innehåller både skyldigheter och möjligheter för en producent att ansvara för en förpackning genom dess livscykel. Producenten ska se till att förpackningen designas på ett sätt som gör den enkelt att materialutnyttja. Producenten ska ta ansvar för att förpackningsavfallet samlas in och materialutnyttjas när förpackningen blir avfall. Genom att producenterna fick det operativa och finansiella ansvaret för förpackningarna under hela livscykeln redan 1994 bedömdes att det skulle finnas ett incitament för producenterna att utforma förpackningarna på ett sådant sätt att de innehöll minsta möjliga mängd material och var lätta att materialutnyttja. Se proposition Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (prop. 1992/93:180, s. 65 ff.) Mindre avfallsmängder och fler förpackningar som är möjliga att materialutnyttja bedömdes i sin tur kunna leda till lägre kostnader för producenterna när de omhändertog förpackningarna i avfallsledet. I förpackningsförordningen finns bestämmelser om att producenterna ska tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem som tar operativt och finansiellt ansvar för att samla in och behandla förpackningsavfall (37 §). Med anledning av att bestämmelser om tillståndspliktiga insamlingssystemen infördes i förordningen 2014 bör syftet med förordningen anpassas (1 § tredje punkten) för att tydliggöra att producenterna ska tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem som ska ta det operativa och finansiella ansvaret för förpackningsavfall. Avsikten är att förtydliga att producentansvaret innebär ett operativt och finansiellt ansvar att samla in förpackningsavfallet och att förordningen lägger detta ansvar på producenterna som ska uppfylla detta genom de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

7.2 Returpappersförordningens syfte förtydligas

Promemorians förslag: Returpappersförordningens syfte förtydligas så att det anges att producenterna ska tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem som har det operativa och finansiella ansvaret för returpapperet.

Skälen för promemorians förslag: Med anledning av att bestämmelser om tillståndspliktiga insamlingssystemen infördes i förordningen 2014 bör syftet med förordningen anpassas (1 § första punkten) för att tydliggöra att producenterna ska tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem som ska ta det operativa och finansiella ansvaret för returpapper. Avsikten är att förtydliga att producentansvaret innebär ett operativt och finansiellt ansvar att samla in returpapper och att förordningen lägger detta ansvar på producenterna som ska uppfylla detta genom de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

7.3 Krav på att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall

Promemorians förslag: Kraven på förpackningarnas utformning tydliggörs genom att det anges att producenterna för att minska mängden avfall enligt 2 kap. 5 § miljöbalken ska utnyttja de möjligheter som finns inom producentens verksamhet att begränsa användningen av onödiga förpackningar. En producent ska även se till att förpackningarna har en volym och vikt som begränsas till det minimum som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå.

Skälen för promemorians förslag: Producentansvaret för förpackningar infördes för drygt två decennier sedan. Ett av huvudsyftena med producentansvaret var att kretsloppsanpassa förpackningarna. Genom att ge producenterna det finansiella ansvaret för förpackningarna under hela livscykeln bedömdes att det skulle finnas ett incitament för producenterna att utforma förpackning-

arna på ett sådant sätt att de innehöll minsta möjliga mängd material och var lätta att materialutnyttja. Mindre avfallsmängder och fler förpackningar som är möjliga att materialutnyttja bedömdes i sin tur kunna leda till lägre kostnader för producenterna när de omhändertog förpackningarna i avfallsledet.

Avfallsutredningen (SOU 2012:56) konstaterade att materialutnyttjandet av förpackningar har ökat med tio procentenheter sedan producentansvaret infördes. Under samma period hade mängden förpackningar som släppts ut på marknaden ökat. Eftersom förpackningar omsluter och skyddar varor som sätts på marknaden kan ökningen av förpackningar som materialutnyttjas delvis härledas till att fler varor saluförs. Utredningen konstaterade vidare att det är svårt att avgöra om producentansvaret har medfört att de negativa effekterna på miljön från förpackningar och förpackningsavfall har minskat eftersom jämförelsedata saknas. Vidare bedömde utredningen att det finns stora brister i tillsynen av hur producenterna utformar sina förpackningar. Regeringen flyttade därför 2014 ansvaret för tillsynen från kommunerna till Naturvårdsverket.

Det finns krav i förpackningsdirektivet som avser hur en producent ska utforma sina förpackningar. Dessa består i huvudsak av kraven som finns i artikel 9 och i bilaga 2 till direktivet. Förenklat innebär direktivets krav att

- förpackningar ska framställas så att deras volym och vikt begränsas till det minimum som krävs för att upprätthålla den säkerhets- och hygiennivå som är nödvändig för produkten och godtagbar för konsumenten,
- förpackningar ska utformas, framställas och saluföras så att de kan återanvändas eller återvinnas, inklusive materialutnyttjas, och att inverkan på miljön minskas så mycket som möjligt i samband med bortskaffandet av förpackningsavfallet, och
- förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att innehållet av farliga ämnen och material minimeras i utsläpp, aska eller lakvatten när förpackningar eller restprodukter från hantering av dessa förbränns eller deponeras.

Förpackningsförordningen innehåller redan idag bestämmelser om producentansvar för utformning av förpackningar. Dessa bestämmelser motsvarar i stora delar de krav som framgår av förpack-

ningsdirektivet. Det finns dock vissa skillnader. Bland annat så framgår det inte att producenterna har skyldighet att framställa förpackningarna på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas. Det framgår av 1 § i förordningen att det är ett av syftena med förpackningsförordningen. En ändring föreslås som tydliggör att det är producenten som ska se till att de förpackningar som de är producenter för har en volym och vikt som begränsas till det minimum som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygien-nivå (34 §).

Problemen med nedskräpning i samhället har ökat under senare år. Förpackningar utgör en stor andel av det skräp som bidrar till nedskräpningen. För att minska nedskräpningen är det viktigt att inte använda förpackningar när det inte behövs. I artikel 1 i förpackningsdirektivet anges att syftet med direktivet bland annat är att motverka uppkomsten av förpackningsavfall. I bilaga 2 till direktivet anges att förpackningar ska framställas så att volymen och vikten begränsas. I artikel 4 anges att medlemsstaterna utöver de åtgärder som anges i artikel 9 ska se till att andra förebyggande åtgärder genomförs. Mot bakgrund av vad som anges i artikel 1 bör detta tolkas som att det innefattar ett krav på att inte använda förpackningar när det inte behövs. För att öka möjligheterna att få en utveckling av förpackningarnas utformning så bör kraven i förpackningsförordningen utformas på ett sätt som tydligare anger vilka skyldigheter producenterna har för att minska uppkomsten av förpackningsavfall. Därför ska producenterna för att minska mängden avfall enligt 2 kap. 5 § miljöbalken utnyttja de möjligheter som finns inom producentens verksamhet att begränsa användningen av onödiga förpackningar (33 a §).

7.4 Harmoniserade standarder

Promemorians förslag: En förpackning ska anses uppfylla kraven gällande förpackningens utformning om den uppfyller kriterierna i angivna relevanta harmoniserade standarder.

Skälen för promemorians förslag: I artikel 9 i förpackningsdirektivet anges att medlemsstaterna ska utgå från att alla krav som anges i direktivet är uppfyllda för förpackningar som överens-

stämmer med de relevanta harmoniserade standarderna. I syfte att specificera kraven har EU-kommissionen låtit utarbeta sex stycken europeiska standarder baserade på kraven:

- SS-EN 13427:2004, Förpackningar – Tillämpning av Europa-standarder inom området förpackningar och förpackningsavfall
- SS-EN 13428:2004, Förpackningar – Krav på tillverkning och sammansättning för att förebygga förpackningsavfall
- SS-EN 13429:2004 Förpackningar – Återanvändning
- SS-EN 13430:2004 Förpackningar – Krav på förpackningar återvinningsbara genom materialåtervinning
- SS-EN 13431:2004 Förpackningar – Krav på förpackningar återvinningsbara genom energiutvinning, inklusive specifikation av lägsta nettovärmevärde
- SS-EN 13432:2000 Förpackningar – Krav på förpackningar återvinningsbara genom kompostering och biologisk nedbrytning – Provningschema och utvärderingskriterier för slutgiltigt godkännande av förpackningar

Dessa standarder anger vilka krav som ställs på en förpacknings utformning. För att förbättra genomförandet av förpackningsdirektivet och tydliggöra kraven på förpackningars utformning bör en hänvisning till standarderna införas i förpackningsförordningen (36 a §). En sådan hänvisning bedöms även underlätta möjligheterna att bedriva tillsyn gällande förpackningarnas utformning. Bestämmelsen innebär att kraven i 34–36 §§ ska anses uppfyllda om en förpackning uppfyller kriterierna i standarderna. Bestämmelsen innebär dock inget krav på att använda dessa standarder. Avsikten är att en producent även i fortsättningen ska kunna uppfylla kraven på annat sätt.

7.5 Tungmetaller i förpackningsmaterial

Promemorians förslag: Det införs en upplysningsbestämmelse om att det finns bestämmelser om tungmetaller i förpackningsmaterial i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

Skälen för promemorians förslag: I artikel 11 i förpackningsdirektivet finns krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att summan av koncentrationerna av bly, kadmium, kvicksilver och sexvärdigt krom i förpackningar och förpackningskomponenter inte överstiger vissa värden. Bestämmelsen har genomförts genom 12–14 §§ förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. I dessa bestämmelser finns gränsvärden för förpackningar och förpackningskomponenter för bly, kadmium, kvicksilver och sexvärt krom. Dessa bestämmelser bör även fortsättningsvis finnas i denna förordning. För att det ska vara tydligt att kraven finns och gäller förpackningar bör det införas en upplysningsbestämmelse som hänvisar till dessa regler i förordningen om producentansvar för förpackningar (4 b §).

7.6 Material i kontakt med livsmedel

Promemorians förslag: Det införs en upplysningsbestämmelse om att det finns bestämmelser om material i kontakt med livsmedel i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG, kommissionens förordning (EG) nr 2023/2006 av den 22 december 2006 om god tillverkningssed när det gäller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, kommissionens förordning (EG) nr 10/2011 av den 14 januari 2011 om material och produkter av plast som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, livsmedelsförordningen (2006:813), och Livsmedelsverkets föreskrifter.

Skälen för promemorians förslag: Det finns bestämmelser som reglerar material och produkter som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel i flera olika författningar. Övergripande bestämmelser finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG. Enligt förordningen får material eller produkter som är avsedda att komma i kontakt direkt eller indirekt med livsmedel under avsedda användningsförhållanden inte överföra ämnen till livsmedlet i sådana mängder att det utgör en risk för människors hälsa, medför en oacceptabel förändring i livsmedlets sammansättning, eller medför en försämring av livsmedlets smak- och luktegenskaper. Konsumenterna får heller inte vilseledas genom det sätt på vilket ett material eller en produkt märks, marknadsförs och presenteras.

Samtliga tillverkare och importörer av material och produkter samt de livsmedelsföretagare som använder material och produkter i sin livsmedelsproduktion ska ha ett system för spårbarhet ett steg bakåt och ett steg framåt i leveranskedjan, utom vid försäljning direkt till konsument. Detta för att kunna underlätta kontroll och

återkalla defekta produkter. I förordningen finns också krav på hur märkningen av material och produkter ska vara utformad.

Samtliga tillverkare av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel omfattas även av kommissionens förordning (EG) nr 2023/2006 av den 22 december 2006 om god tillverkningssed när det gäller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Enligt denna förordning ska det finnas ett kvalitetssystem för alla led i tillverkning, förädling och distribution av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Utöver ovanstående generella förordningar finns även andra relevanta författningar. I kommissionens förordning (EG) nr 10/2011 av den 14 januari 2011 om material och produkter av plast som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel fastställs särskilda krav för tillverkning och saluföring av sådana material och produkter av plast.

Särskilda förordningar och direktiv finns även för återvunnen plast, aktiva och intelligenta material, regenererad cellulosa, keramiska produkter, epoxiderivat, N-nitrosaminer och N-nitrosarbara ämnen från dinappar och tröstnappar av elastomer eller gummi. I Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2011:7) om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel finns kraven i EU:s direktiv gällande bl. a. keramik och regenererad cellulosa genomförda.

I Sverige finns en regel om att bisfenol A och föreningar där bisfenol A ingår inte får användas i lack och ytskikt i förpackningar för sådana livsmedel som är särskilt avsedda för barn mellan 0 och 3 år. Detta regleras i livsmedelsförordningen (2006:813).

Mot bakgrund av att dessa bestämmelser är tillämpliga på alla förpackningar vars material är i kontakt med livsmedel, bedöms att det finns anledning att införa en upplysningsbestämmelse i förpackningsförordningen (4 c §).

7.7 Märkning av förpackningar

Promemorians förslag: Om en förpackning märks med uppgift om vilket förpackningsmaterial som har använts ska det ske i enlighet med kommissionens beslut (97/129/EG) av den 28 januari 1997 om fastställandet av ett identifieringssystem för förpackningsmaterial i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall.

Skälen för promemorians förslag: I artikel 8 i förpackningsdirektivet anges att förpackningar ska vara försedda med uppgift om vilka förpackningsmaterial som har använts så att den berörda industrin kan identifiera och klassificera dem på grundval av kommissionens beslut 97/129/EG av den 28 januari 1997 om fastställandet av ett identifieringssystem för förpackningsmaterial i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall. Av beslutet framgår att användningen av identifieringssystemet är frivilligt att använda, men om märkning sker så bör det ske enligt beslutet. Därför anges i förordningen att om en producent märker en förpackning ska det ske i enlighet med kommissionens beslut.

8 Ytterligare förändringar i producentansvaren

8.1 Skyldighet för producenter att lämna uppgifter

Promemorians förslag: Producenter enligt förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket. Uppgifterna ska omfatta producentens namn med kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer. Producenter enligt förpackningsförordningen ska även lämna uppgift om huruvida producenten omfattas av kraven på att tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem. Producenterna ska underrätta Naturvårdsverket om det sker förändringar ifråga om de uppgifter som har lämnats.

Skälen för promemorians förslag: Enligt 51 § förpackningsförordningen och 25 § returpappersförordningen ska den som driver ett insamlingssystem varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om vilka producenter som låter förpackningar respektive tidningar omfattas av systemet. Dessa bestämmelser ska enligt övergångsbestämmelserna tillämpas första gången i fråga om insamlingssystem som avses att drivas efter utgången av mars 2020. Detta innebär att Naturvårdsverket en gång per år kommer att få uppgift om vilka producenter som vid denna tidpunkt finns och till vilka insamlingssystem dessa är anslutna. Naturvårdsverket får med denna lösning dock ingen löpande information om vilka som är producenter och till vilka insamlingssystem som producenterna är anslutna.

I förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning finns en bestämmelse om att den som i egenskap av producent avser att göra en elutrustning tillgänglig på den svenska marknaden ska anmäla detta till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har i en redovisning av ett regeringsuppdrag angett att skyldigheten att

anmäla sig till Naturvårdsverket när man gör en elustrustning tillgänglig på den svenska marknaden är grundläggande (Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/01900/Ke Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elustrustning, 2016-01-18). Det är genom anmälan till Naturvårdsverket som myndigheten får vetskap om vilka producenter som finns på den svenska marknaden och kan informera dessa om producentansvaret och utöva tillsyn. Även Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB (FTI) har i remissvar framhållit att en registreringsplikt bör införas (FTI Remissvar på Naturvårdsverkets rapport, delredovisning av regeringsuppdrag M2014/01900/Ke, 2015-09-15).

För att Naturvårdsverket ska få motsvarande information gällande producenter enligt förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen föreslås att en skyldighet för producenter att lämna uppgifter till Naturvårdsverket införs i förpackningsförordningen (58 a §) och returpappersförordningen (31 a §).

Uppgifterna till Naturvårdsverket ska innehålla producentens namn, kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer. Uppgifterna enligt förpackningsförordningen ska även innehålla uppgift om hur producenten ska uppfylla förordningarnas krav på att själv tillhandahålla ett insamlingssystem eller se till att någon annan som har tillstånd att driva ett insamlingssystem åtar sig att ta hand om förpackningarna respektive tidningarna när de blir avfall. Det införs en skyldighet att underrätta Naturvårdsverket om det sker förändringar av de uppgifter som lämnats.

8.2 Rapportering om de förpackningar och tidningar som släppts ut på den svenska marknaden

Promemorians förslag: Skyldigheten att rapportera till Naturvårdsverket om den mängd förpackningar och tidningar som producenterna släpper ut på marknaden flyttas från den som driver insamlingssystemet till producenterna. De producenter som ska rapportera är de som fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning, de som tillverkar serviceförpackningar och de som för in serviceförpackningar till Sverige samt de som är producenter enligt returpappersförordningen.

Skälen för promemorians förslag: Enligt kravet i 51 § andra punkten förpackningsförordningen och 25 § andra punkten returpappersförordningen ska den som driver ett insamlingssystem lämna uppgift till Naturvårdsverket om den totala mängd förpackningar respektive tidningar som de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet yrkesmässigt tillverkat i Sverige eller fört in till Sverige. Förordningarnas bestämmelser om insamlingssystem har ännu inte trätt ikraft. Istället ska bestämmelserna i 31 § i förpackningsförordningen (2006:1273) och 7 § i returpappersförordningen (1994:1205) tillämpas. Enligt dessa bestämmelser ska producenterna lämna motsvarande uppgifter till Naturvårdsverket. Enligt 62 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning ska en producent varje år rapportera till Naturvårdsverket om den mängd elutrustning som producenten har gjort tillgänglig på den svenska marknaden.

I returpappersförordningen är vissa producenter aktörer som tillverkar eller för in papper som tidningar trycks på. Dessa producenter bör rapportera den mängd papper som tidningar trycks på som släppts ut på den svenska marknaden istället för motsvarande mängd tidningar.

Uppgifterna om den mängd förpackningar och tidningar som respektive producent har släppt ut på marknaden är uppgifter som finns hos respektive producent. Om uppgifterna ska samlas in från insamlingssystemen behöver insamlingssystemen samla in dem från

de producenter som anslutit sig till systemet. Uppgifterna om den mängd förpackningar och returpapper som släppts ut på marknaden är av stor betydelse för att få en tillförlitlig statistik. Skyldigheten att rapportera uppgifterna bör därför läggas på den aktör som har störst möjlighet att lämna en tillförlitlig uppgift och skyldigheten bör förenas med sanktionsmöjlighet. Se närmare i 9 kap. Sanktioner. Mot bakgrund av detta bör skyldigheten att lämna dessa uppgifter flyttas från den som driver insamlingssystemet till producenten.

En förpackning som inte är en serviceförpackning kan ha två producenter. De förpackningar som kan ha två producenter är de som är tillverkade i Sverige och som har fyllts i Sverige och de förpackningar som förts in till Sverige och därefter fyllts i Sverige. Av dessa producenter är den som fyller förpackningen den som har störst möjlighet att lämna tillförlitliga statistikuppgifter eftersom förpackningarna fylls efter att de tillverkats eller förts in till Sverige. Detta innebär att fyllarna har bättre möjlighet att bedöma om en förpackning har släppts ut på den svenska marknaden. Rapporteringsskyldigheterna för de förpackningar som inte är serviceförpackningar bör därför läggas på de som fyller förpackningarna.

Serviceförpackningarna, tidningarna och tidningspapperet har bara en producent.

Mot bakgrund av detta bör de aktuella punkterna i 51 § förpackningsförordningen och 25 § returpappersförordningen utgå och motsvarande skyldighet införas i 58 c § förpackningsförordningen för fyllare av andra förpackning än serviceförpackningar och tillverkare och de som för in serviceförpackningar och för producenter i 27 a § returpappersförordningen.

Att kravet ställs på producenterna innebär inte att dessa måste rapportera själva. Det finns inget hinder mot att den som driver ett insamlingssystem rapporterar in uppgifterna på uppdrag av producenterna.

8.3 Insamling av förpackningsavfall av alla material

<p>Promemorians förslag: Tillstånd ska omfatta insamling av förpackningsavfall av alla material.</p>

Skälen för promemorians förslag: I förpackningsförordningen anges i dag inte om det är möjligt att ansöka om tillstånd för insamling av ett material av förpackningsavfall eller om ett insamlingssystem måste samla in förpackningsavfall av alla material för att få tillstånd. Bestämmelserna om tillståndsplikt för insamlingssystem ska tillämpas första gången i fråga om insamlingssystem som avses att drivas efter utgången av mars 2020.

Kravet på servicenivå som de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska uppfylla föreslås bland annat för att underlätta för hushållen att sortera ut förpackningsavfall och returpapper så att det i högre grad kan utnyttjas som en resurs. Med de nya kraven på fastighetsnära insamling för transport från bostadsfastigheten kommer det finnas anledning till ökad samordning med övrig insamling av avfall från hushållen. För att underlätta för hushållen är det därför rimligt att ett tillståndspliktigt insamlingssystem ska tillhandahålla insamling av förpackningsavfall av alla material. Förutom behovet av samordning mellan olika tillståndspliktiga insamlingssystem vid insamlingen vid bostadsfastigheterna, bör det också finnas andra möjligheter till samordningsvinster vid driften av insamlingssystemen, exempelvis vid samråd och kontakter med kommunerna, vid framtagandet av information, vid rapportering och anordnande av transporter.

Förutom kravet på de tillståndspliktiga insamlingssystemen att tillhandahålla insamling av de vanligast förekommande förpackningsslagen från bostadsfastigheten, föreslås även att insamlingssystemen ska ha en tjänst som innebär att systemet tillhandahåller insamlingsplatser för skrymmande förpackningsavfall och förpackningar av andra material än de som samlas in vid bostadsfastigheterna. Vidare införs krav på att samla in förpackningsavfall där det kan förutses ett behov för hushållen att enkelt lämna sitt förpackningsavfall, exempelvis vid fritidsanläggningar eller badplatser. Dessa insamlingstjänster kan utformas på olika sätt för att bäst uppfylla de behov som finns, och ansvaret för att samordna och dimensionera de olika insamlingslösningarna ligger på insamlingssystemen. Mot bakgrund av detta bedöms att det därmed också finns skäl att insamlings-systemet ska ansvara för insamlingen av förpackningsavfall av alla materialslag för att på det viset möjliggöra för det mest optimala samordnade insamlingssystemet.

Förslaget att ställa krav på insamlingssystemen att ansvara för insamling av förpackningsavfall av alla materialslag bedöms också kunna skapa förutsättningar för att driva produktutvecklingen framåt mot mer miljömässiga val. Den som har tillstånd att driva ett tillståndspliktigt insamlingssystem kan exempelvis använda sig av differentierade avgifter till producenterna beroende på vilket material förpackningarna har. Frågan om vilken avgift producenterna betalar för att insamlingssystemen ska åta sig att ta hand om förpackningarna när de blir avfall regleras i avtal mellan den som driver insamlingssystemet och de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet. Kostnaden för insamlings-systemen bedöms bli lägre för de material som är enkla att materialutnyttja. Detta kan ge producenterna ekonomiska incitament att välja förpackningsmaterial som är enkla att materialutnyttja. En sådan lösning bidrar till ett system där varje förpackningsmaterial får bära sina egna kostnader. I förpackningsförordningen anges att den som driver systemet ska ge producenter möjlighet att låta förpackningar omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent. Det är dock möjligt att ha differentierade avgifter i ett insamlings-system som samlar in förpackningar av olika material. Det är också möjligt att ha differentierade avgifter i insamlingssystem av ett material. Det kan gälla olika avgifter för olika plaster med hänsyn till möjligheterna att materialutnyttja förpackningsavfallet. De producenter som använder förpackningsmaterial som är enkla och billiga att materialutnyttja kommer sannolikt inte att vilja subventionera kostnaden för de producenter som använder material som är kostsamma att materialutnyttja. Materialbolagen använder redan idag differentierade avgifter och denna möjlighet kommer att finnas även framöver. Detta kan i sin tur öka möjligheterna att nå förordningens mål för materialutnyttjande.

8.4 Anmälningsskyldighet för insamling av förpackningsavfall respektive returpapper från verksamheter

Promemorians förslag: Ett krav införs om att den som utan tillstånd samlar in förpackningsavfall eller returpapper som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet ska anmäla detta till Naturvårdsverket. En sådan anmälan ska innehålla uppgift om insamlarens namn, kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer, uppgift om från vilka verksamheter avfall samlas in och uppgift om vilket förpackningsavfall som samlas in. Naturvårdsverket ska underrättas om det sker en förändring av de uppgifter som lämnats i anmälan. Den som omfattas av anmälningsskyldigheten i förpacknings- och returpappersförordningen behöver inte anmäla yrkesmässig insamling enligt avfallsförordningen. Kraven på att insamlingen görs på ett lämpligt sätt så att den inte försvårar materialutnyttjande respektive materialåtervinning, och att avfallshanteringen ska bedrivas så att den effektivt bidrar till att nå förordningarnas mål för materialutnyttjande respektive materialåtervinning utgår. Istället krävs att avfallet ska hanteras på ett lämpligt sätt så att materialutnyttjande av förpackningsavfall respektive materialåtervinning av returpapper främjas.

Skälen för promemorians förslag: För att Naturvårdsverket som tillsynsmyndighet ska få uppgift om vilka aktörer som utan tillstånd samlar in förpackningsavfall respektive returpapper som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet så införs en skyldighet för dessa aktörer att anmäla detta till Naturvårdsverket (57 § förpackningsförordningen respektive 30 § returpappersförordningen). I paragraferna anges vad en sådan anmälan ska innehålla.

Yrkesmässig insamling av avfall kräver även anmälan enligt 46 § avfallsförordningen. Med anledning av att det nu föreslås en anmälningsskyldighet i producentansvarsförordningarna så bör det göras undantag från kravet på anmälan enligt avfallsförordningen för de som gjort anmälan enligt 57 § förpackningsförordningen eller 30 § returpappersförordningen. Motsvarande undantag finns idag för

den som omfattas av ett tillstånd för att driva insamlingssystem enligt förordningarna. Det föreslås därför att det i 48 § avfallsförordningen görs undantag från anmälningsskyldigheten även för de som omfattas av anmälan enligt 57 § förpackningsförordningen eller 30 § returpappersförordningen.

Kraven på att insamlingen görs på ett lämpligt sätt så att den inte försvårar materialutnyttjande respektive materialåtervinning, och att avfallshanteringen ska bedrivas så att den effektivt bidrar till att nå förordningarnas mål för materialutnyttjande respektive materialåtervinning utgår. Istället krävs att förpackningsavfallet respektive returpapperet ska hanteras på ett lämpligt sätt så att materialutnyttjande respektive materialåtervinning främjas. Förändringen genomförs för att tydliggöra att ansvaret för att hantera avfallet på ett sätt som främjar materialutnyttjande av förpackningsavfall respektive materialåtervinning av returpapper gäller även om målen uppnås. Det införs också en skyldighet att underätta Naturvårdsverket om det sker förändringar i uppgifterna.

8.5 Hänvisning till definitioner i miljöbalken

Promemorians förslag: Ord och uttryck som inte definieras i förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken.

Skälen för promemorians förslag: Flera av de begrepp som används i förpackningsförordningen och returpappersförordningen finns definierade i miljöbalken. Det är lämpligt att samma begrepp används på samma sätt i så stor utsträckning som möjligt. Därför bör ord och uttryck i förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen i övrigt ha samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken (12 a § förpackningsförordningen och 8 a § returpappersförordningen). På grund av denna hänvisning utgår de definitioner i förordningarna där motsvarande definitioner finns i miljöbalken.

8.6 Producentansvar för hantering av förpackningsavfall

Promemorians förslag: Producentansvaret för hantering av förpackningsavfall begränsas till att omfatta förpackningar som släpps ut på den svenska marknaden.

Skälen för promemorians förslag: I avsnitt 5.1 beskrivs förändringar av vem som är producent vid tillämpning av förpackningsförordningen. Detta innebär att det kan finnas anledning att även se över omfattningen av kravet i 37 § gällande producentansvaret för hanteringen av förpackningsavfall.

Det är bara de förpackningar som släpps ut på den svenska marknaden som kan förväntas bli förpackningsavfall i Sverige. Av den anledningen bör producentansvaret för hantering av förpackningsavfall begränsas. Mot bakgrund av detta görs en ändring som innebär att producentansvaret för hantering av förpackningsavfall inte ska omfatta alla producenter utan endast de som släpper ut förpackningar på den svenska marknaden (37 §). Detta innebär att de som tillverkar serviceförpackningar i Sverige eller för in serviceförpackningar till Sverige som endast ska släppas ut på marknader utanför Sverige är producenter enligt 6 § utan att ha ansvar för hantering av dessa förpackningar när de blir avfall. Dessa producenter omfattas av förordningens krav på förpackningarnas utformning och skyldigheten att lämna uppgifter till Naturvårdsverket (58 a §).

8.7 Begreppet att släppa ut en förpackning respektive tidning på den svenska marknaden

Promemorians förslag: Att släppa ut en förpackning respektive tidning på den svenska marknaden innebär att man för första gången i Sverige gör en förpackning respektive tidning tillgänglig för någon annan.

Skälen för promemorians förslag: Begreppet släppa ut en förpackning på den svenska marknaden används i bestämmelserna om producentansvar för hantering av förpackningsavfall (37 §) och producenternas rapportering (54 a §). I returpappersförordningen

används begreppet släppa ut tidningspapper eller en tidning på den svenska marknaden i producentdefinitionen (6 §) och i en bestämmelse om producenternas rapportering (32 b §). Mot bakgrund av detta behöver det anges vad som avses med begreppet. Begreppet släppa ut på marknaden används i förpackningsdirektivet. I artikel 2 i direktivet anges att direktivet omfattar alla förpackningar som släpps ut på marknaden inom gemenskapen. Begreppet släppa ut elutrustning på den svenska marknaden är definierat i 8 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. Där anges att med släppa ut en elutrustning på den svenska marknaden avses att för första gången i Sverige göra en elutrustning tillgänglig för någon annan. Det finns ingen anledning att avvika från utformningen av definitionen i förordningen om producentansvar för elutrustning. Mot bakgrund av detta föreslås därför motsvarande definition av att släppa ut en förpackning respektive tidningspapper eller tidning på den svenska marknaden (8 § förpackningsförordningen och 8 § returpappersförordningen).

8.8 Tidsbegränsade tillstånd

Promemorians förslag: Tillstånden för att driva insamlingssystem för förpackningsavfall respektive för returpapper ska vara tidsbegränsade.

Skälen för promemorians förslag: Tillstånd som inte är begränsade i tiden kan innebära flera negativa konsekvenser ur ett samhällsperspektiv. Det finns en risk för att äldre tillstånd inte är anpassade till aktuella förhållanden och att tillståndets villkor inte anpassas till den teknikutveckling som skett. En fördel med tidsbegränsade tillstånd är att de inom ramen för provningssystemet medför automatisk och regelbunden översyn av regleringen av verksamheten. Insamling av förpackningsavfall och returpapper bedöms vara verksamheter där det finns behov av att med viss regelbundenhet göra en sådan översyn. Exempelvis kan det finnas skäl att över tid se över tillstånden i relation till den skärpning avseende servicegraden i insamlingssystemet som föreslås införas senast den 1 april 2025 (Se avsnitt 2.4) och vid en eventuell ändring av de mål för materialutnyttjande respektive materialåtervinning som syste-

men ska bidra till att nå. För att säkerställa att tillstånden regelbundet ses över för att villkoren ska vara uppdaterade bör det införas ett krav på att tillstånden ska vara tidsbegränsade (46 § förpackningsförordningen och 20 § returpappersförordningen). Hur lång tid det är lämpligt att ett tillstånd gäller kan variera över tid. Frågan om för hur lång tid tillstånd bör meddelas bör därför avgöras av prövningsmyndigheten, dvs. Naturvårdsverket. I denna bedömning bör hänsyn tas både till behovet av att tillstånden är uppdaterade och till de ansvariga aktörernas behov av långsiktiga spelregler för att kunna göra relevanta investeringar.

8.9 Förpackningsförordningens tillämpningsområde

Promemorians förslag: För flaskor och burkar som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar ska undantag göras från krav vid eventuell märkning, från skyldigheten för producenter att tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem och från kraven som ställs på den som samlar in förpackningsavfall från yrkesmässig verksamhet. I övrigt ska förordningens bestämmelser tillämpas även på dessa flaskor och burkar.

Gällande förpackningar som på grund av sitt tidigare eller resterande innehåll utgör farligt avfall enligt avfallsförordningen (2011:927) ska undantag från skyldigheten för producenter att tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem och från kraven som ställs på den som samlar in förpackningsavfall från yrkesmässig verksamhet. I övrigt ska förordningens bestämmelser tillämpas även på dessa förpackningar.

Skälen för promemorians förslag: I 13 § förpackningsförordningen anges bland annat bestämmelser att vissa bestämmelser i förordningen inte ska tillämpas i fråga om flaskor och burkar som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar (retursystemsforordningen) och förpackningar som på grund av sitt tidigare eller nuvarande innehåll utgör farligt avfall enligt avfallsförordningen. En utgångspunkt är att undantag från förordningens tillämpningsområde endast ska göras från de bestämmelser som innehåller krav som inte är förenliga

med retursystemsförordningen och som är olämpliga att tillämpa på de förpackningar som på grund av sitt tidigare eller resterande innehåll utgör farligt avfall enligt avfallsförordningen.

För flaskor och burkar som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar ska undantag ske från krav vid eventuell märkning, från skyldigheten för producenter att tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingsystem och från kraven som ställs på den som samlar in förpackningsavfall från yrkesmässig verksamhet. I övrigt ska förordningens bestämmelser tillämpas även på dessa flaskor och burkar.

Gällande förpackningar som på grund av sitt tidigare eller resterande innehåll utgör farligt avfall enligt avfallsförordningen (2011:927) ska undantag från skyldigheten för producenter att tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem och från kraven som ställs på den som samlar in förpackningsavfall från yrkesmässig verksamhet. I övrigt ska förordningens bestämmelser tillämpas även på dessa förpackningar.

9 Sanktioner

9.1 Otillåten miljöverksamhet

Promemorians förslag: Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av insamlingssystem för avfall döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år. Det införs en upplysning om att sådana bestämmelser finns i förpacknings- och returpappersförordningen.

Skälen för promemorians förslag: Enligt straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § miljöbalken om otillåten miljöverksamhet gäller straffansvar för att påbörja eller bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörja en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist om detta krävs enligt någon av de bestämmelser som anges i straffbestämmelsen. Bestämmelsen har således karaktären av ett blankettstraffbud. Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 2005/06:182 s. 85) bör det straffbara området omfatta förprovningssplikter för verksamheter och åtgärder som typiskt sett medför beaktansvärda risker för skador på människors hälsa eller i miljön.

Insamling av avfall är ofta förenad med risk för människors hälsa och miljön om den inte sköts på rätt sätt. En dålig avfallshandling kan leda till sanitära olägenheter. Brister i insamlingen riskerar också att leda till att avfall i mindre utsträckning samlas in skilt från andra slags avfall och att det därför inte kan materialåtervinnas. Det är därför viktigt att upprätthålla en väl fungerande insamling av förpackningsavfall och returpapper. Det behövs även effektiva verktyg i arbetet med att bedriva tillsyn över insamlingen.

Regeringen har meddelat tre förordningar med stöd av 15 kap. 15 § miljöbalken om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av insamlingssystem för avfall, förpackningsförordningen, returpappersförordningen och förordningen om producentansvar för elutrustning. En ändring av bestämmelsen gjordes 2017 som innebär att bestämmelsen omfattar den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av insamlingssystem för avfall från elektriska och elektroniska produkter. Det finns anledning att reglera producentansvaren för förpackningar och returpapper på motsvarande sätt. Mot bakgrund av detta bör straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet även omfatta den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper.

9.2 Miljösanktionsavgifter

Promemorians förslag: Miljösanktionsavgifter införs för överträdelse av skyldigheter att i föreskriven tid lämna in uppgifter till Naturvårdsverket. Sådan skyldighet föreskrivs för den som driver ett insamlingssystem, de som utan tillstånd samlar in förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet och producenterna. Det införs en upplysning i förpacknings- och returpappersförordningen om att sådana bestämmelser finns.

Skälen för promemorians förslag: Miljösanktionsavgifter är en ekonomisk sanktion som regleras i 30 kap. miljöbalken. Syftet med miljösanktionsavgiften är att öka den allmänna noggrannheten och efterlevnaden av bestämmelser. Avsikten är att systemet med miljösanktionsavgifter ska vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat. Bestämmelser om miljösanktionsavgifter har införts för överträdelse av motsvarande skyldighet gällande förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. Naturvårdsverket uppger i redovisningen av regeringsuppdrag att systemet har fungerat väl även om det inneburit en viss administrativ börda för Naturvårdsverket (Se Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdrag

M2014/01900/Ke, Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning. 2016-01-28.) För att öka efterlevnaden av bestämmelserna om skyldigheter att i föreskriven tid lämna uppgifter till Naturvårdsverket bör motsvarande bestämmelser införas i förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen.

10 Avgifter för prövning och tillsyn

Förslag: Ett avgiftssystem införs som ska finansiera Naturvårdsverkets tillståndsprovning, operativa tillsyn och tillsynsvägledning gällande förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen. De som driver insamlingssystem med tillstånd enligt förpackningsförordningen eller returpappersförordningen ska betala en årlig avgift för provnings- och tillsynsverksamhet. Förpackningsproducenter ska betala en årlig avgift till Naturvårdsverket för tillsynsverksamhet. Tidningsproducenter ska betala en timbaserad tillsynsavgift efter särskilt beslut.

Skälen för promemorians förslag

Avsikten är att införa ett avgiftssystem som ska finansiera Naturvårdsverkets tillståndsprovning, operativa tillsyn och tillsynsvägledning. Detta är en prövning och tillsyn som till stora delar inte har bedrivits tidigare. Avgifter för prövning och tillsyn inom avfallsområdet regleras i 7 kap. förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT).

För förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning finns avgifter för prövning och tillsyn i 7 kap. 8 e och 8 f §§ FAPT. Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets provnings- och tillsynsverksamhet. En producent eller producentrepresentant ska för varje kalenderår betala en avgift om 1 000 kr för verkets tillsynsverksamhet.

Insamlingsystemen

Bedömningen är att det är fråga om tillståndsprovning av några få insamlingsystem. Naturvårdsverket uppger i redovisningen av regeringsuppdraget att den planerade tillsynen så långt möjligt kommer att fördelas jämt mellan de företag som driver insamlingsystem. (Se Delredovisning av regeringsuppdrag M2014/01900/Ke Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier.) Den händelsestyrda tillsynen kan däremot variera stort mellan insamlingsystemen. Mot bakgrund av den tekniska och miljömässiga utvecklingen av såväl produkter som behandlingsteknik samt eventuella framtida ändringar av lagstiftningen finns det ett stort värde i att omprövningar av insamlingsystemen sker med jämna mellanrum. Den årliga provningsavgiften bör slås samman med en årlig avgift för tillsyn. Avgifterna kan då utnyttjas för att finansiera den del av Naturvårdsverkets verksamhet som bedöms ge störst effekt. Naturvårdsverket har beräknat den årliga kostnaden för tillsyn och provning till 275 000 kr per insamlingsystem. Det finns inte heller anledning att göra en annan bedömning än den som har gjorts för avgiftssystemet för den som driver insamlingsystem enligt förordningen om producentansvar för elutrustning. Mot bakgrund av detta föreslås en årlig fast tillsyns- och provningsavgift om 275 000 kr för den som driver insamlingsystem enligt förpackningsförordningen eller returpappersförordningen.

Förpackningsproducenterna

Producentkollektivet utgörs av ett stort antal företag. Tillsynen kommer enligt redovisningen av regeringsuppdraget troligen att riktas mot ett begränsat antal företag per år. Naturvårdsverkets kostnad per företag bedöms bli låg i de fall tillsynen inte föranleder någon åtgärd. Skulle tillsynen resultera i sanktionsåtgärder och åtalsanmälan kan kostnaderna dock bli stora. Tillsynen över producenter av förpackningar kommer att avse produktkrav, krav på att tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingsystem och rapportering av uppgifter. Mot bakgrund av detta föreslås en årlig fast tillsynsavgift om 500 kr för förpackningsproducenterna.

Producenter av tidningspapper och tidningar

I fråga om tidningsproducenter kommer tillsynen endast att avse krav på att tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem och rapportering av uppgifter. Detta innebär att behovet av tillsyn är relativt lågt. Genom den föreslagna förändringen av definitionen av producent minskar antalet företag som är producenter. Detta minskar behovet av tillsyn ytterligare. Det bedöms därför inte vara motiverat att administrera årliga tillsynsavgifter för producenterna av tidningspapper och tidningar. Finansieringen av tillsynen bör därför finansieras genom timbaserad tillsynsavgift. Avgiften per timme föreslås vara 800 kr för varje hel timme handläggningstid.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Förslaget till ändring i miljöbalken ska träda i kraft den 1 januari 2021. Ändringarna i förpackningsförordningen och returpappersförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2019. Bestämmelserna i den upphävda förordningen om producenternas rapporteringsskyldighet ska gälla uppgifter fram till och med 2018. Vid rapporteringen som ska göras 2020 för uppgifter gällande 2019 ska den nya bestämmelsen om producenternas rapportering tillämpas. Bestämmelserna gällande tillstånd för insamlingssystem ska tillämpas första gången i fråga om insamlingssystem som ska drivas efter utgången av december 2020.

Kravet på att insamlingssystemet ska transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från bostadsfastigheterna (med undantag för skrymmande sällanförpackningar) ska enligt förslaget börja tillämpas från och med den 1 januari 2021. Detta krav innebär till och med utgången av mars 2025 att insamlingssystemen ska transportera bort detta avfall från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter. Från och med den 1 april 2025 gäller kravet alla bostadsfastigheter med undantag för skrymmande sällanförpackningar och då sådan transport inte är skälig.

Skälen för promemorians förslag:

Dagens insamlingssystem består av producenternas återvinningsstationer och fastighetsnära insamlingssystem (FNI) som tillhandahålls av avfallsentreprenörer efter avtal med enskilda fastighetsägare eller kommuner genom egna initiativ till framför allt villahushåll.

Det bedöms vara rimligt att de som avser att driva de tillståndspliktiga insamlingssystemen får möjlighet att bygga ut systemen. Förtydligandet innebär att förändringar behöver göras i förhållande till dagens system. Det ställs bland annat krav på att de tillståndspliktiga insamlingssystemen från och med den 1 januari 2021 till och med den sista mars 2025 ska transportera bort hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen, (papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall) från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter. Från och med den 1 april 2025 ska insamlingssystemen som huvudregel transportera bort hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen från alla bostadsfastigheter. Mot bakgrund av detta bör aktörerna få viss tid att anpassa sig till de föreslagna förändringarna.

Enligt övergångsbestämmelserna till förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen ska vissa bestämmelser i dessa förordningar inte tillämpas förrän vid olika tidpunkter som ännu inte inträffat. Enligt gällande övergångsbestämmelser ska bestämmelserna om prövning av ansökan om tillstånd att driva ett insamlingssystem tillämpas första gången efter utgången av mars 2019. Tillståndskravet och kravet på producenterna att tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem med tillstånd ska tillämpas första gången i efter utgången av mars 2020. Dessa övergångsbestämmelser ändras nu så att bestämmelserna istället ska tillämpas första gången efter utgången av december 2020. Denna förändring görs för att aktörerna ska få längre tid på sig att inrätta sig efter de krav som ställs genom de förändringar som nu föreslås.

Förslaget till ändring i miljöbalken innebär en kriminalisering av att utan tillstånd påbörja en verksamhet som kräver tillstånd för yrkesmässig drift av insamlingssystem för förpackningsavfall eller returpapper. Denna bestämmelse bör därför träda i kraft samtidigt som bestämmelserna om tillståndsplikt för insamlingssystemen träder i kraft.

Ändringarna i förpackningsförordningen och i returpappersförordningen innebär bland annat en ändring av vilka aktörer som är producenter. Enligt övergångsbestämmelserna till förpackningsförordningen (punkt 12) ska bestämmelsen i den upphävda förordningen om producenternas uppgiftsskyldighet gälla för uppgifter som avser kalenderåren fram till och med 2019. Enligt övergångsbestämmelserna till returpappersförordningen (punkt 11) ska be-

stämelsen i den upphävda förordningen om producenternas uppgiftsskyldighet gälla för de uppgifter som avser kalenderåren fram till och med 2019. Rapporteringen av uppgifter görs per kalenderår. Mot bakgrund av detta är det lämpligt att förändringen av vilka som är producenter görs vid ett årsskifte. Därför föreslås att förordningarna träder i kraft den 1 januari 2019. Detta innebär att förändringen av vilka som är producenter och skyldigheten för producenterna att lämna uppgifter till Naturvårdsverket kommer att träda i kraft detta datum. Det är därför lämpligt att uppgifterna för kalenderåret 2019 görs av de som varit producenter för detta år. Punkt 13 i övergångsbestämmelserna bör därför ändras.

Denna typ av infrastruktur kräver långsiktig planering och tar tid att bygga ut. Det finns därför skäl att inte införa kraven på servicegrad fullt ut genast utan först vid utgången av mars 2025. Detta bör ge de tillståndspliktiga insamlingssystemen möjlighet att bygga ut insamlingssystemen på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. Under denna tid bör innehavarna av insamlingssystemen gradvis öka den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfallet respektive returpapperet. De tillståndspliktiga insamlingssystemen ska från den 1 januari 2021 till och med den sista mars 2025 ska transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall samt returpapper från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter.

12 Författningskommentarer

12.1 Miljöbalken

29 kap.

4 §

Bestämmelserna i första stycket första punkten innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist enligt vad som anges i punkterna a–o döms till böter eller fängelse i högst två år.

En ändring görs i första stycket första punkten n som innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § miljöbalken om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av insamlingssystem för avfall ska dömas till ansvar. Bestämmelser om tillståndsplikt för sådana insamlingssystem finns i förpackningsförordningen, returpappersförordningen och förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.1 Otillåten miljöverksamhet.

12.2 Förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

7 kap.

8 b §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att den som driver ett insamlingsystem med tillstånd enligt 38 § förpackningsförordningen för varje kalenderår ska betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets provnings- och tillsynsverksamhet. Paragrafen behandlas i kapitel 10 Avgifter för provning och tillsyn.

8 i §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att en producent enligt förpackningsförordningen för varje kalenderår ska betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kronor för verkets tillsynsverksamhet. Bestämmelser om vem som anses vara producent finns i 6 § förpackningsförordningen. Paragrafen behandlas i kapitel 10 Avgifter för provning och tillsyn.

8 j §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att den som driver ett insamlingsystem med tillstånd enligt 12 § returpappersförordningen för varje kalenderår ska betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets provnings- och tillsynsverksamhet. Paragrafen behandlas i kapitel 10 Avgifter för provning och tillsyn.

8 k §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att en producent enligt returpappersförordningen efter särskilt beslut från Naturvårdsverket ska betala en avgift. Avgift ska utgå med 800 kronor

för varje hel timme handläggningstid. Det anges vad som avses med handläggningstid och att restid som vid ett och samma resetillfälle överstiger två timmar inte ska räknas in. Det anges även att avgift inte ska betalas för tillsyn som föranleds av obefogade klagomål. Bestämmelser om vem som anses vara producent finns i 6 § returpappersförordningen. Paragrafen behandlas i kapitel 10 Avgifter för prövning och tillsyn.

12.3 Avfallsförordningen (2011:927)

24 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheter för innehavaren av förpackningsavfall som inte är hushållsavfall att lämna detta till ett insamlingssystem som har tillstånd enligt förpackningsförordningen eller någon som samlar in förpackningsavfall från verksamheter. En ändring görs som innebär att förpackningsavfall även kan lämnas i ett godkänt retursystem enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar. En sådan möjlighet finns idag genom tionde punkten i övergångsbestämmelserna till förpackningsförordningen och 28 § i den upphävda förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar. Det förtydligas att förpackningsavfall ska lämnas i ett insamlingssystem som är avsett för det förpackningsavfallet. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.6 Avfallsinnehavares utsorteringskrav.

24 b §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheter för innehavaren av förpackningsavfall som är hushållsavfall att lämna detta till ett insamlingssystem som har tillstånd enligt förpackningsförordningen eller till ett insamlingssystem som kommunen tillhandahåller. En ändring görs som innebär att avfallsinnehavaren inte längre kan lämna avfallet i system för utsorterat förpackningsavfall som kommunen tillhandahåller. Detta är en följd av att kommunen inte längre får samla in utsorterat förpackningsavfall om det inte görs på uppdrag av ett tillståndspliktigt insamlingssystem. Det görs även en ändring som innebär att förpackningsavfall kan lämnas i ett

godkänt retursystem enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar. En sådan möjlighet finns idag genom tionde punkten i övergångsbestämmelserna till förpackningsförordningen och 28 § i den upphävda förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar. Det förtydligas att förpackningsavfall ska lämnas i ett insamlingssystem som är avsett för det förpackningsavfallet. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.6 Avfallsinnehavares utsorteringskrav.

24 d §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten för innehavare av returpapper som är hushållsavfall att lämna det till ett insamlingssystem som har tillstånd enligt returpappersförordningen eller till ett insamlingssystem som kommunen tillhandahåller för utsorterat returpapper. En ändring görs som innebär att avfallsinnehavaren inte längre kan lämna avfallet i system för utsorterat returpapper som kommunen tillhandahåller. Detta är en följd av att kommuner inte längre får samla in utsorterat returpapper om det inte görs på uppdrag av ett tillståndspliktigt insamlingssystem. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.6 Avfallsinnehavares utsorteringskrav.

48 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från anmälningsplikten i 46 § avfallsförordningen för yrkesmässig insamling av avfall och 47 § för handlare eller mäklare. En ändring görs som innebär att den som omfattas av en anmälan enligt 57 § förpackningsförordningen eller en anmälan enligt 30 § returpappersförordningen ska undantas från anmälningskravet i avfallsförordningen. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4 Anmälningsplikt för insamling av förpackningsavfall respektive returpapper från verksamheter.

12.4 Förordningen (2012:259) om miljöskaktionsavgifter

11 kap.

19 §

Paragrafen är ny och innebär att miljöskaktionsavgift ska betalas vid överträdelse av bestämmelserna i förpackningsförordningen om årlig rapportering till Naturvårdsverket av

- den som driver ett insamlingsystem (51 §)
- andra än de som har tillstånd enligt 38 § förpackningsordningen som samlar in förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet (57 a § 1 b), och
- en producent (58 c §).

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2 Miljöskaktionsavgifter.

20 §

Paragrafen är ny och innebär att miljöskaktionsavgift ska betalas vid överträdelse av bestämmelserna i returpappersförordningen om årlig rapportering till Naturvårdsverket av

- den som driver ett insamlingsystem (25 §)
- andra än de som har tillstånd enligt 12 § returpappersförordningen som samlar in förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet (30 a § 1 b), och
- en producent (31 c §).

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2 Miljöskaktionsavgifter.

12.5 Förpackningsförordningen

1 §

I paragrafen anges syftet med förordningen. En ändring görs som innebär att syftet utökas så att det även omfattar att begränsa skadligheten för miljön av material och ämnen i förpackningar. Bestämmelsen ska tolkas mot bakgrund av miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* och etappmålet om giftfria och resurseffektiva kretslopp. Det görs även en ändring som innebär att förpackningsavfall ska minska genom att förpackningar endast används när det är nödvändigt. Ändringarna avser att förtydliga genomförandet av förpackningsdirektivets artikel 1.2 och bilaga 2 första punkten. Vidare förtydligas dels ansvarsfördelningen mellan producenterna och insamlingssystemen, dels att detta ansvar avser både det operativa och finansiella ansvaret för förpackningsavfallet. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.1 Förpackningsförordningens syfte förtydligas.

4 b §

Paragrafen är ny och innehåller en upplysning om att det finns bestämmelser om tungmetaller i förpackningsmaterial i 12–14 §§ förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3 Tungmetaller i förpackningsmaterial.

4 c §

Paragrafen är ny och innehåller en upplysning om att det finns bestämmelser om material i kontakt med livsmedel i Europaparlamentets och rådets förordning (1935/2004) om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, i kommissionens förordning (2023/2006) om god tillverkningssed när det gäller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel, kommissionens förordning (10/2011) om material och produkter av plast som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel, livsmedelsförordningen (2006:813) och föreskrifter med-

delade med stöd av livsmedelsförordningen och förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.6 Material i kontakt med livsmedel.

5 §

Paragrafen innehåller definitioner av begrepp i förordningen. Ett tillägg görs som innebär att begreppet serviceförpackning definieras. På grund av förändringar av begreppet producent (6 §) behövs en definition av serviceförpackning. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3 Definition av serviceförpackning och att släppa ut en förpackning på den svenska marknaden. Serviceförpackningar är förpackningar som fylls vid försäljningstillfället och förpackningar för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring. Exempel på sådana förpackningar som fylls vid försäljningstillfället är bärkassar, pizzakartonger och engångsmuggar. Exempel på förpackningar för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring är äggkartonger, äggbrickor, påsar för potatis och morötter och nätsäckar för ved.

6 §

I paragrafen anges vad som avses med begreppet producent. Liksom tidigare är endast de som agerar yrkesmässigt att anse som producenter vid tillämpning av förordningen. En ändring görs som innebär att antalet producenter minskar. Producentbegreppet begränsas inte till de aktörer som släpper ut förpackningar på den svenska marknaden eller gemenskapens marknad. Begreppet producent definieras på ett sätt för förpackningar som inte är serviceförpackningar och på ett annat sätt för serviceförpackningar. Vad som avses med en serviceförpackning anges i 5 §.

Andra förpackningar än serviceförpackningar kan ha två producenter. Den som fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är serviceförpackning i syfte att den ska skydda, presentera eller underlätta hanteringen av en vara är producent och även den som för in en förpackad vara till Sverige eller tillverkar en sådan förpackning i Sverige är producent.

Serviceförpackningar har endast en producent. Den som tillverkar eller för in en serviceförpackning i eller till Sverige är producent. Det innebär att de som fyller serviceförpackningarna endast är producenter om de själva tillverkar förpackningarna i Sverige eller för in dem till Sverige.

Definitionen innebär att förpackningar som tillverkas i ett annat land än Sverige och förs in av någon som inte är yrkesmässig inte har någon producent enligt denna förordning. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1 Producentbegreppet i förpackningsförordningen.

8 §

Paragrafen innehåller definitioner av begrepp i förordningen. En ändring görs som innebär att begreppet samla in inte längre definieras i förordningen. Istället anges i 12 a § att ord och uttryck i förpackningsförordningen har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken. Ett tillägg görs som innebär att det anges i bestämmelsen vad som avses med att släppa ut en förpackning på den svenska marknaden. Att släppa ut en förpackning på marknaden innefattar både försäljning och överlåtelse utan betalning. Att släppa ut en förpackning kan både innebära att göra den tillgänglig för en aktör där förpackningen kan förväntas bli avfall eller för en aktör som kan förväntas att överlåta förpackningen till någon annan utan att den först blir avfall. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2 Hänvisning till definitioner i miljöbalken.

12 a §

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om att ord och uttryck som inte definieras i denna förordning har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2 Hänvisning till definitioner i miljöbalken.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förordningens tillämpningsområde. Ändringar görs gällande vilka bestämmelser som ska

tillämpas i fråga om flaskor och burkar som omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar samt i fråga om förpackningar som på grund av sitt tidigare eller resterande innehåll utgör farligt avfall enligt avfallsförordningen (2011:927). För flaskorna och burkarna som omfattas av retursystemet så undantas de bestämmelser som rör kravet på att tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem, bestämmelserna om sådana system, bestämmelserna om insamling av förpackningsavfall från yrkesmässiga verksamheter och bestämmelserna om märkning. För förpackningarna som på grund av sitt tidigare eller resterande innehåll utgör farligt avfall bedöms det behövas undantag från bestämmelserna om att producenterna ska tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem och bestämmelserna om tillstånd och drift för sådana system samt bestämmelserna om insamling av förpackningsavfall från yrkesmässiga verksamheter. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2 Förpackningsförordningens tillämpningsområde.

33 a §

Paragrafen är ny och innehåller ett krav på att en producent ska utnyttja de möjligheter som finns inom producentens verksamhet att begränsa användningen av onödiga förpackningar. Paragrafen genomför artikel 1.2 och 4 i förpackningsdirektivet. Bestämmelsen preciserar de krav gällande förpackningar som framgår av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 5 § miljöbalken. Bestämmelsen ska tolkas mot bakgrund av miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* och preciseringen om hållbar avfallshantering. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3 Krav på att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall.

34 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav som ställs på producenten gällande utformning av de förpackningar som producenten ansvarar för. I det föreslagna första stycket görs ändringar som motiveras av förslaget till ändringar av begreppet producent i 6 §.

En ny punkt införs i bestämmelsen som innebär att producenterna ska ansvara för att förpackningarnas volym och vikt begränsas (första punkten). Bestämmelsen innebär ett förtydligt genomförande av förpackningsdirektivet artikel 9 och bilaga 2 första punkten första strecksatsen.

Ändringen genom den föreslagna andra punkten innebär endast en språklig justering av den tidigare ingressen till första stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3 Krav på att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall.

35 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en förpackning ska anses möjlig att återanvända. De ändringar som görs är endast språkliga.

36 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en förpackning ska anses möjlig att återvinna. De ändringar som görs är endast språkliga.

36 § a

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om att en förpackning ska anses uppfylla kraven på utformning om den uppfyller kraven i angivna relevanta harmoniserade standarder. Bestämmelsen genomför artikel 9.2 i förpackningsdirektivet. En producent kan uppfylla kraven på förpackningars utformning även på annat sätt än genom jämförelse med standarder. Bestämmelsen innebär därför inget krav på att använda de harmoniserade standarderna. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4 Harmoniserade standarder.

36 b §

Paragrafen är ny och innehåller krav på att eventuell märkning av förpackningar ska ske i enlighet med de bestämmelser som är fastställda i kommissionens beslut 97/129/EG om fastställandet av ett

identifieringssystem för förpackningsmaterial i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall. Bestämmelsen innebär således inget krav på märkning av förpackningar. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.7 Märkning av förpackningar.

37 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en producent ska tillhandahålla ett insamlingssystem för förpackningsavfall eller se till att någon annan åtar sig att ta hand om de förpackningar som producenten ansvarar för när de blir avfall. En ändring görs på grund av ändringen av begreppet producent i 6 §.

Det görs även en ändring som begränsar producentansvaret för hantering av förpackningsavfall till att endast gälla förpackningar som släpps ut på den svenska marknaden. Detta kan jämföras med producenternas ansvar för förpackningars utformning där kraven gäller oavsett vilken marknad förpackningarna släpps ut på. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4 Producentansvar för hantering av förpackningsavfall.

38 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndsplikt för att driva insamlingssystem. En ändring görs som innebär att det undantag som funnits från tillståndsplikten för en kommun att samla in förpackningsavfall tas bort. Det kommer dock att vara möjligt för en kommun att samla in förpackningsavfall på uppdrag av någon som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.5 Kommuners insamling av förpackningsavfall och returpapper utan uppdrag tas bort.

39 §

Paragrafen motsvarar delvis den nuvarande 39 § och innehåller krav på att ett insamlingssystem som kräver tillstånd ska vara lämpligt och rikstäckande.

Krav på att den som vill lämna förpackningsavfall till systemet ska kunna göra det utan att betala något finns i den nuvarande 39 §. Här föreslås endast en språklig ändring och ingen förändring i sak är avsedd i denna del.

En ändring görs som innebär att tillstånd endast får ges om insamlingssystemet omfattar förpackningsavfall av alla material. Detta innebär att det inte är möjligt att endast samla in t.ex. förpackningar av glas eller att exkludera vissa material från insamlingen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3 Insamling av förpackningsavfall av alla material.

39 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att ett insamlingssystem ska transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter. Detta är ett av flera krav som ska vara uppfyllda för att ett insamlingssystem ska vara lämpligt. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande bestämmelsen i 39 § första punkten a. Med bostadsfastighet avses en fastighet där en eller flera människor stadigvarande bor, antingen permanent eller på semester och annan fritid (fritidshus). Kravet på transport från bostadsfastigheter gäller inte stora förpackningar som normalt förekommer sällan i ett hushåll (skrymmande sällanförpackningar). Exempel på sådana förpackningar är möbelförpackningar. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2 Förtydligande av kraven på de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

39 b §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att ett insamlingssystem ska ha insamlingsplatser för den del av hushållens förpackningsavfall som inte ska samlas in enligt 39 a §, det vill säga, skrymmande sällanförpackningar, förpackningsavfall av andra material än de som ska samlas in från bostadsfastigheterna och från och med den 1 januari 2021 till och med den sista mars 2025 förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och

metall från de bostadsfastigheter där avfallet inte samlas in från fastigheten. Detta är ett av flera krav som ska vara uppfyllda för att ett insamlingssystem ska anses lämpligt enligt 39 §. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande bestämmelsen i 39 § första punkten a. Insamlingsplatserna ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet. Avsikten är att uttrycka att det krävs en högre servicegrad jämfört med de insamlingsplatser där det inte uttryckligen anges att insamlingsplatserna ska vara lättillgängliga. Vad som anses vara lättillgängligt får avgöras efter en bedömning av förhållandena i det aktuella området. Enligt 25 § förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar ska en producent se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem för förpackningar. I förhållande till denna servicenivå är ingen förändring i sak är avsedd. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2 Förtydligande av kraven på de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

39 c §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att ett insamlingssystem ska tillhandahålla insamlingsplatser för förpackningsavfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande bestämmelsen i 39 § första punkten c. Detta är ett av flera krav som ställs för att ett insamlingssystem ska anses lämpligt enligt 39 §. Förpackningsavfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet kan lämnas vid insamlingsplatserna både av de som driver verksamheten där förpackningsavfallet uppkommer och av någon som med stöd av 57 § samlat in förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2 Förtydligande av kraven på de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

39 d §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att ett insamlingssystem ska ha insamlingsplatser för förpackningsavfall som är hushållsavfall och som uppkommer i utemiljöer där normalt många människor vistas. Det ska inte vara fråga om sådant avfall som omfattas av 39 c § det vill säga hushållsavfall som uppkommer i yrkes-

mässig verksamhet. Jämför med 15 kap. 3 § miljöbalken där det framgår att avfall från annan verksamhet än hushåll kan vara hushållsavfall om det är därmed jämförligt avfall. Detta är ett av flera krav som ställs för att ett insamlingssystem ska uppfylla kravet på att vara lämpligt som framgår av 39 §. Exempel på utemiljöer där många människor normalt vistas är badplatser och parker. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2 Förtydligande av kraven på de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

39 e §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att ett insamlingssystem ska bedrivas så att det främjar materialutnyttjande och effektivt bidrar till att nå målen för materialutnyttjande. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande bestämmelsen i 39 § första stycket andra och fjärde punkten. Avsikten med ändringen är att uttrycka en högre ambitionsnivå där insamlingen ska bedrivas så att den främjar materialutnyttjande och att detta krav ska uppfyllas även när målen för materialutnyttjande är uppfyllda. Detta är ett av flera krav som ställs för att ett insamlingssystem ska uppfylla kravet på att vara lämpligt som framgår av 39 §. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3 Ytterligare förslag gällande de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

39 f §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om flera krav som ställs för att ett insamlingssystem ska uppfylla kravet på att vara lämpligt i enlighet med 39 §.

Ett insamlingssystem ska ställa en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i förpackningsförordningen. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande bestämmelsen i 39 § första stycket femte punkten. En ändring görs för att skyldigheten att ställa säkerhet inte ska begränsas till kostnaderna för att samla in och behandla förpackningsavfall utan omfatta samtliga kostnader för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i förordningen.

Ett insamlingssystem ska samverka med andra som har tillstånd att driva insamlingssystem om hur kostnader för hanteringen av det förpackningsavfall som har samlats in ska fördelas. Bestämmelsen motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 39 § första stycket sjätte punkten.

Ett insamlingssystem ska ge producenterna möjlighet att låta förpackningar omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent. Bestämmelsen motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 39 § första stycket sjunde punkten.

Ett insamlingssystem ska i övrigt bedriva verksamheten på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Bestämmelsen motsvarar den nuvarande bestämmelsen i 39 § första stycket åttonde punkten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3 Ytterligare förslag gällande de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

39 g §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vad som krävs för att ett insamlingssystem ska anses vara rikstäckande i enlighet med 39 §. För att anses rikstäckande ska insamlingssystem samla in förpackningsavfall i varje kommun. Insamlingsplatser enligt 39 b-39 d §§, det vill säga för hushållens förpackningsavfall som inte ska samlas in vid bostadsfastigheter, för förpackningsavfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet och för förpackningsavfall som uppkommer i utemiljöer där normalt många människor vistas, ska geografiskt finnas där det är skäligt med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheters lokalisering och övriga omständigheter. Bestämmelsen motsvarar den nuvarande 39 § andra stycket. Bestämmelsen innebär att en anpassning ska göras efter lokala förhållanden i de olika kommunerna och i olika delar av samma kommun. Avsikten är att den som driver insamlingssystem ska få kunskap om de lokala förhållandena genom samråden med kommunerna (41 och 54 §§). Paragrafen behandlas i avsnitt i avsnitt 5.4 Några redaktionella ändringar.

46 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillstånden för insamlings-systemen. Ett tillägg görs som innebär att tillstånden ska vara tidsbegränsade. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.8 Tidsbegränsade tillstånd.

51 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om de uppgifter som den som driver ett insamlingssystem ska lämna till Naturvårdsverket. En ändring görs som innebär att den som driver ett insamlingssystem inte längre ska lämna uppgifter om den totala mängd förpackningar som de anslutna producenterna tillverkat eller fört in till Sverige. Denna uppgift ska istället lämnas till Naturvårdsverket av producenterna enligt 58 c §. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2 Rapportering om de förpackningar och tidningar som släppts ut på den svenska marknaden.

57 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om insamling av förpackningsavfall från yrkesmässig verksamhet som utförs av andra än en kommun eller den som har driver ett insamlingssystem som har tillstånd. En ändring görs med anledning av att kommuner inte längre får samla in förpackningsavfall utan uppdrag av ett insamlingssystem. En ändring görs även som innebär att den som samlar in förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet ska anmäla detta till Naturvårdsverket. I paragrafen anges vad en sådan anmälan ska innehålla och ett krav på att den som gjort anmälan ska underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats i anmälan. Med anledning av denna ändring görs förändringar av anmälningsplikten i avfallsförordningen. Se kommentaren till 48 § avfallsförordningen. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4 Anmälningsplikt för insamling av förpackningsavfall och returpapper från verksamheter.

57 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om krav på den som samlar in förpackningsavfall från yrkesmässig verksamhet utan tillstånd enligt 38 §. Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 57 §. En ändring görs som innebär att avfallet ska hanteras på ett lämpligt sätt så att materialutnyttjande främjas. Avsikten med denna ändring är att uttrycka en högre ambitionsnivå där insamlingen ska bedrivas så att den främjar materialutnyttjande och att detta krav ska uppfyllas även när de aktuella målen för materialutnyttjande är uppfyllda. Jämför med motsvarande ändring för att ett insamlings-system ska anses lämpliga i 39 e §. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4 Anmälningssplikt för insamling av förpackningsavfall och returpapper från verksamheter.

58 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om ett insamlings-systems ansvar att lämna information. Den som driver ett insamlings-system ska se till att andra än hushåll får motsvarande information som avses i 58 §, det vill säga information om skyldigheten att sortera ut förpackningsavfall från annat avfall, hur sorteringen ska gå till, tillgängliga insamlings-system, hur verksamheterna kan bidra till ökat materialutnyttjande och de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till. Bestämmelsen motsvaras av nuvarande 39 § första stycket d.

Nya krav införs som innebär att den som driver ett insamlings-system även ska informera hushållen om syftet med materialutnyttjande av förpackningsavfall och om möjligheten att materialutnyttja olika material. Avsikten är att informationen till hushållen ska komplettera den information som kommunen ska lämna till hushållen enligt 58 §. Här kan det till exempel vara fråga om nationella informationskampanjer med syfte att informera om syftet med materialutnyttjande och möjligheten att materialutnyttja olika material. Det kan även vara fråga om material på andra språk än svenska.

Den som driver ett insamlings-system ska även informera de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet om vilka möjligheter som finns att materialutnyttja olika förpackningsmate-

rial. Informationen till producenterna om möjligheter att materialutnyttja olika förpackningsmaterial ska lämnas för att öka producenternas möjligheter att utforma lämpliga förpackningar. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7 Krav på att den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem informerar.

58 b §

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om att producenter ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket. Producenterna ska lämna uppgifter om sitt namn och uppge om de omfattas av kravet på att tillhandahålla eller ansluta sig till ett insamlingssystem. Det är endast de producenter som släpper ut förpackningar på den svenska marknaden som omfattas av kravet i 37 §. Övriga producenter omfattas av kraven på förpackningarnas utformning. Om det sker förändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats ska producenten underrätta Naturvårdsverket om de ändringarna. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.1 Skyldighet för producenter att lämna uppgifter.

58 c §

Paragrafen är ny och innehåller krav på att producenter som är fyllare av andra förpackningar än serviceförpackningar, som tillverkar serviceförpackningar i Sverige eller som för in serviceförpackningar till Sverige årligen ska rapportera till Naturvårdsverket. Detta innebär att de producenter som tillverkar andra förpackningar än serviceförpackningar och för in sådana förpackningar till Sverige inte omfattas av kravet på rapportering.

Rapporteringen ska innehålla uppgift om den mängd förpackningar som producenten är producent för och har släppt ut på den svenska marknaden. Vad som avses med att släppa ut på den svenska marknaden anges i 8 §. Vad som avses med serviceförpackning anges i 5 § d. Nu ligger skyldigheten att rapportera om mängder förpackningar som de anslutna producenterna tillverkat eller fört in till Sverige på den som driver insamlingssystemet som producenterna är anslutna till och reglerades i 51 §. Med anledning av denna förändring så utgår kravet på motsvarande rapportering från bestämmelsen i 51 §. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2 Rapportering

om de förpackningar och tidningar som släppts ut på den svenska marknaden.

62 a §

Paragrafen är ny och innehåller upplysning om bestämmelser om att bestämmelser om straff finns i en annan författning. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.1 Otillåten miljöverksamhet.

62 b §

Paragrafen är ny och innehåller upplysning om bestämmelser om miljö sanktionsavgifter i annan författning. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2 Miljö sanktionsavgifter.

12.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar

39 a §

Paragrafen ändras på ett sätt som innebär att ett insamlingsssystem ska transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från alla bostadsfastigheter.

Kravet på transport från bostadsfastigheter gäller inte om en sådan transport är oskälig med hänsyn till en fastighets utformning eller belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten. Exempel på situationer där det kan vara oskäligt är i vissa äldre tätbebyggda områden där det är svårt att hitta utrymmen för insamlingsplatser vid bostadsfastigheterna och vid svårtillgängliga bostäder på öar utan biltrafik. Om borttransport inte sker från en bostadsfastighet ska avfallet samlas in på en plats som med hänsyn till omständigheterna ligger så nära bostadsfastigheten som möjligt. Vid bedömningen av vad som är oskäligt kan jämföras med motsvarande bedömningar vid tillämp-

ning av 15 kap. 20 § miljöbalken om kommunens ansvar att transportera bort avfall som kommunen ansvarar för.

För kommentar paragrafens övriga delar se avsnitt 1.5.18.

12.7 Returpappersförordningen

1 §

I paragrafen anges syftet med returpappersförordningen. En ändring görs som förtydligar dels ansvarsfördelningen mellan producenterna och insamlingsystemen, dels att ansvaret för att samla in och behandla returpapper både avser det operativa och det finansiella ansvaret. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.2 Returpappersförordningens syfte förtydligas.

5 §

Paragrafen innehåller definitioner av tidningar och returpapper. Ett tillägg görs som innebär att i förordningen avses med tidningspapper papper som tidningar trycks på. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3 Producentbegreppet i returpappersförordningen.

6 §

I paragrafen anges vad som avses med begreppet producent. Det är endast de som agerar yrkesmässigt som är att anse som producenter vid tillämpning av förordningen. En ändring görs som innebär att definitionen ändras på ett sätt som innebär att varje tidning endast har en producent. De som trycker eller låter trycka tidningar ska inte längre anses vara producenter. De som i Sverige tillverkar eller till Sverige för in tidningspapper och de som för in tidningar till Sverige är producenter. Vad som avses med tidningspapper anges i 5 §. Det förtydligas att det endast är de tillverkar tidningspapper som i Sverige som omfattas av definitionen.

Begreppet för distribution inom Sverige byts mot begreppet för att släppa ut på den svenska marknaden. Detta är en språklig justering och ingen förändring i sak är avsedd. En definition av begreppet släppa ut på den svenska marknaden införs i 8 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3 Producentbegreppet i returpappersförordningen.

8 §

Paragrafen innehåller definitioner av olika ord i förordningen. En ändring görs som innebär att begreppet samla in inte längre definieras i förordningen. Istället anges i 8 a § att ord och uttryck som inte definieras i förordningen har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.5 Hänvisning till definitioner i miljöbalken.

8 a §

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om att ord och uttryck som inte definieras i denna förordning har samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.5 Hänvisning till definitioner i miljöbalken.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndsplikt för att driva insamlingssystem. En ändring görs som innebär att det undantag som funnits från tillståndsplikten för en kommun som samlar in returpapper tas bort. Det kommer dock vara möjligt för en kommun att samla in returpapper på uppdrag av någon som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.5 Kommuners rätt att samla in förpackningsavfall och returpapper utan uppdrag tas bort.

13 §

Paragrafen motsvarar delvis den tidigare 13 § och innehåller krav på att ett insamlingssystem som kräver tillstånd ska vara lämpligt och rikstäckande. Även kravet på att den som vill lämna returpapper till ett system ska kunna göra det utan att betala något finns i den nuvarande 13 §. Här görs endast en språklig ändring och ingen

förändring i sak är avsedd. En ändring görs som innebär att det anges i andra paragrafer vad som krävs för att ett insamlingssystem ska vara lämpligt och rikstäckande. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4 Några redaktionella ändringar.

13 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att vad som krävs för att ett insamlingssystem ska uppfylla kravet på att vara lämpligt som framgår av 13 §.

Första punkten. Ett insamlingssystem ska transportera bort hushållens returpapper från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande 13 § första punkten a. Med bostadsfastighet avses en fastighet där en eller flera människor stadigvarande bor, antingen permanent eller på semester och annan fritid (fritidshus).

Andra punkten. Ett insamlingssystem ska tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser för den del av hushållens returpapper som inte samlas in från bostadsfastigheterna. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande 13 § första punkten a. Insamlingsplatserna ska vara lättillgängliga för dem som vill lämna ifrån sig förpackningsavfallet. Avsikten är att uttrycka att det krävs en högre servicegrad jämfört med de insamlingsplatser där det inte uttryckligen anges att de ska vara lättillgängliga. Vad som anses vara lättillgängligt får avgöras efter en bedömning av förhållandena i det aktuella området. Enligt 4 § förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper ska en producent se till att ett lämpligt insamlingssystem tillhandahålls för att underlätta för hushåll och andra att från hushållsavfall och annat avfall sortera ut returpapper. I förhållande till denna servicenivå är ingen förändring i sak är avsedd.

Tredje punkten. Ett insamlingssystem ska tillhandahålla insamlingsplatser för returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande bestämmelsen i 13 § första punkten a och c. Förpackningsavfallet som uppkommer i yrkesmässig verksamhet kan lämnas både av de som driver verksamheten där förpackningsavfallet uppkommer och av

någon som med stöd av 30 § samlat in förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet.

Fjärde punkten. Ett insamlingssystem ska bedrivas så att det främjar materialåtervinning och effektivt bidrar till att nå målen för materialåtervinning. Bestämmelsen motsvarar delvis den nuvarande 13 § andra och fjärde punkten. Avsikten med ändringen är att uttrycka en högre ambitionsnivå där insamlingen ska bedrivas så att den främjar materialåtervinning och att detta krav ska uppfyllas även i de fall de aktuella målen för materialåtervinning är uppfyllda.

Femte punkten. Ett insamlingssystem ska samverka med andra som har tillstånd att driva insamlingssystem om hur kostnaderna för hanteringen av det returpapper som har samlats in ska fördelas. Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 13 § sjätte punkten. En ändring görs som innebär att skyldigheten att samverka utökas till att även omfatta frågan om hur insamlingen ska bedrivas och samordnas. Avsikten med ändringen är att insamlingssystemen ska samverka även om hur insamlingen ska bedrivas och samordnas. Detta för att öka möjligheterna att insamlingssystem ska kunna bedrivas på ett sätt som innebär att de kompletterar varandra.

Sjätte punkten. Ett insamlingssystem ska ställa säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i denna förordning. Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 13 § femte punkten. En ändring görs för att skyldigheten att ställa säkerhet inte ska begränsas till kostnaderna för att samla in och behandla returpapper utan omfatta samtliga kostnader för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i returpappersförordningen.

Sjunde punkten. Ett insamlingssystem ska ge producenterna möjlighet att låta tidningar omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 13 § sjunde punkten.

Åttonde punkten. Ett insamlingssystem ska i övrigt drivas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 13 § åttonde punkten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2 Förtydligande av kraven på de tillståndspliktiga insamlingssystemen och avsnitt 5.3 Ytterligare förslag gällande de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

13 b §

Paragrafen är nu och innehåller bestämmelser om vad som krävs för att ett insamlingssystem ska anses vara rikstäckande. För att anses rikstäckande ska insamlingssystem samla in returpapper i varje kommun. Insamlingsplatser enligt 13 a § andra och tredje punkten, det vill säga för hushållens returpapper som inte ska samlas in vid bostadsfastigheter och för returpapper som uppkommit i yrkesmässigverket, ska geografiskt finnas där det är skäligt med hänsyn till befolkningstäthet, verksamhetens lokalisering och övriga omständigheter. Bestämmelsen motsvarar den nuvarande 13 § andra stycket. Bestämmelsen innebär att en anpassning ska göras efter lokala förhållanden i de olika kommunerna och i olika delar av samma kommun. Avsikten är att den som driver insamlingssystem ska få kunskap om de lokala förhållandena genom samråden med kommunerna. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4 Några redaktionella ändringar.

20 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillstånden för insamlingsystemen. Ett tillägg görs som innebär att tillstånden ska vara tidsbegränsade. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.8 Tidsbegränsade tillstånd.

25 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om de uppgifter som den som driver ett insamlingssystem årligen ska lämna till Naturvårdsverket. En ändring görs som innebär att den som driver ett insamlingssystem inte längre ska lämna uppgifter om den totala mängd tidningar som de producenter som är anslutna till insamlingssystemet har tryckt eller fört in till Sverige. Motsvarande uppgifter ska i stället lämnas till Naturvårdsverket av producenterna enligt 31 b §. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2 Rapportering om de förpackningar och tidningar som släppts ut på den svenska marknaden.

30 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om insamling av returpapper från yrkesmässig verksamhet som utförs av andra än en kommun eller den som driver ett insamlingssystem som har tillstånd. En ändring görs med anledning av att kommuner inte längre får samla in returpapper utan uppdrag av ett insamlingssystem. (Se ändring i 12 §.) Ytterligare en ändring görs som innebär att den som samlar in returpapper som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet ska anmäla detta till Naturvårdsverket. I paragrafen anges vad en sådan anmälan ska innehålla och ett krav på att den som gjort anmälan ska underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats i anmälan. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4 Anmälningsplikt för insamling av förpackningsavfall och returpapper från verksamheter.

30 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om krav på den som samlar in returpapper från yrkesmässig verksamhet utan tillstånd enligt 12 §. Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 30 §. En ändring görs som innebär att returpapperet ska hanteras på ett lämpligt sätt så att materialåtervinning främjas. Avsikten med denna ändring är att uttrycka en högre ambitionsnivå och att detta krav ska uppfyllas även i de fall de aktuella målen för materialåtervinning är uppfyllda. Jämför med motsvarande ändring för att insamlingssystem ska anses lämpliga i 13 a § fjärde punkten. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4 Anmälningsplikt för insamling av förpackningsavfall och returpapper från verksamheter.

31 a §

Ett insamlingssystem ska se till att andra än hushåll får motsvarande information som avses i 31 §, det vill säga information om skyldigheten att sortera ut returpapper från annat avfall, hur sorteringen ska gå till, tillgängliga insamlingssystem, hur verksamheterna kan bidra till ökad materialåtervinning och de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till. Bestämmelsen motsvaras av nuva-

rande 13 § första punkten d. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.7 Krav på att den som driver ett tillståndspliktigt insamlingsystem informerar.

31 b §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om producenternas skyldighet att rapportera till Naturvårdsverket. Producenterna ska lämna uppgifter om sitt namn med kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer. Om det sker förändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats ska producenten underrätta Naturvårdsverket om ändringarna. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.1 Skyldighet för producenter att lämna uppgifter.

31 c §

Paragrafen är ny och innehåller krav på att producenterna årligen ska rapportera till Naturvårdsverket om den mängd tidningspapper och den mängd tidningar som producenten är producent för enligt 6 § och har släppt ut på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret. Vad som avses med att släppa ut på den svenska marknaden anges i 8 §. I den nuvarande förordningen ligger motsvarande rapporteringsskyldighet på den som driver insamlingsystemet och regleras i 25 §. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2 Rapportering om de förpackningar och tidningar som släppts ut på den svenska marknaden.

34 a §

Paragrafen är ny och innehåller upplysning om bestämmelser om att bestämmelser om straff finns i en annan författning. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.1 Otillåten miljöverksamhet.

34 b §

Paragrafen är ny och innehåller en upplysning om att bestämmelser om straff finns i en annan författning. Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2 Miljösanktionsavgifter.

12.8 Förslag till ändring om förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper

13 a § (som träder i kraft den 1 april 2025)

Paragrafen ändras på ett sätt som innebär att ett insamlingsystem ska transportera bort hushållens returpapper från alla bostadsfastigheter.

Kravet på transport från bostadsfastigheter gäller inte om en sådan transport är oskälig med hänsyn till en fastighets utformning eller belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten. Exempel på situationer där det kan vara oskäligt är i vissa äldre tätbebyggda områden där det är svårt att hitta utrymmen för insamlingsplatser vid bostadsfastigheterna och vid svårtillgängliga bostäder på öar utan biltrafik. Om borttransport inte sker från en bostadsfastighet ska avfallet samlas in på en plats som med hänsyn till omständigheterna ligger så nära bostadsfastigheten som möjligt. Vid bedömningen av vad som är oskäligt kan jämföras med motsvarande bedömningar vid tillämpning av 15 kap. 20 § miljöbalken om kommunens ansvar att transportera bort avfall som kommunen ansvarar för.

För kommentar av paragrafens övriga delar se avsnitt 1.7.8.

13 Konsekvenser

13.1 Utveckling av producentansvaret för förpackningar respektive returpapper

I promemorian föreslås olika ändringar i syfte att förtydliga producentansvaret för förpackningar respektive returpapper utifrån de förändringar som beslutades i förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen i augusti 2014 samt för att förtydliga krav som finns i EU:s förpackningsdirektiv. Avsikten är vidare att komplettera förordningarna med bestämmelser om straff, miljö-sanktionsavgifter och avgifter för prövning och tillsyn. Genom dessa förändringar förbättras möjligheterna att bedriva tillsyn över området i enlighet med det regeringsuppdrag som Naturvårdsverket fick i samband med besluten om nya förordningar.

Förslaget innebär i huvudsak att

- definitionerna av begreppet producent ändras i båda förordningarna,
- producenterna av förpackningar och tidningar ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om namn och kontaktuppgifter med mera,
- skyldigheten att rapportera till Naturvårdsverket om den mängd förpackningar, tidningar och tidningspapper som producenterna satt på den svenska marknaden flyttas från den som driver insamlingssystemet till producenterna,
- producenternas ansvar för förpackningarnas utformning tydliggörs,
- förpackningar ska anses uppfylla förpackningsförordningens krav på utformning om de uppfyller kriterierna i relevanta harmoniserade standarder,

- det införs upplysningsbestämmelser i förpackningsförordningen om att det finns bestämmelser om tungmetaller i förpackningsmaterial och bestämmelser om material i kontakt med livsmedel,
- det införs en bestämmelse som uppger om att det finns bestämmelser om märkning av material i förpackningar,
- det införs ett krav på att tillstånd till insamlingssystem ska vara tidsbegränsade i båda förordningarna,
- det införs förtydliganden avseende vad som avses med lämpligt insamlingssystem i båda förordningarna,
- det införs krav i förpackningsförordningen på att insamlingssystemen ska lämna information till hushåll och producenter,
- producentansvaret för insamling renodlas genom att bestämmelsen om kommunernas egna insamlingssystem tas bort i båda förordningarna,
- ett avgiftssystem införs som ska finansiera Naturvårdsverkets tillståndsprövning, operativa tillsyn och tillsynsvägledning,
- hänvisning görs till definitioner i miljöbalken,
- det införs sanktionsbestämmelser kopplade till förordningarna,
- det görs ändringar i utsorteringskraven,
- en anmälningsplikt införs för de som samlar in förpackningsavfall eller returpapper från verksamheter utan tillstånd,
- syftesparagrafen utvecklas i båda förordningarna,
- en definition av serviceförpackning föreslås,
- en definition av släppa ut en förpackning respektive en tidning på den svenska marknaden föreslås,
- kravet på ekonomisk säkerhet vidgas för de tillståndspliktiga insamlingssystemen i båda förordningarna,
- en definition av tidningspapper föreslås.

13.2 Beskrivning av alternativa lösningar

Ett alternativ till att skärpa kraven på producentansvaren är att låta kommunerna ta över ansvaret för insamling eller insamling och behandling av avfallet. Frågan om att låta kommunerna ta över ansvaret har utretts vid flera tillfällen (se kap. 3). Mot bakgrund av det tillkännagivande som riksdagen lämnat till regeringen om att producentansvaret ska kvarstå (se avsnitt 3.4), bedöms inte att detta är en genomförbar lösning.

13.3 Effekter om någon förändring inte kommer till stånd

Om producentbegreppet inte förändras kommer antalet producenter enligt förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen att vara betydligt större vilket skulle försvåra tillsynen. Det skulle även innebära att producenterna har ansvar för krav som de har begränsad möjlighet att uppfylla.

Om producenterna inte får skyldighet att lämna uppgifter till Naturvårdsverket om att de är verksamma som producenter så kommer Naturvårdsverket inte veta vilka som är producenter vid en angiven tidpunkt. Naturvårdsverket skulle då endast få denna information en gång per år. Detta skulle minska möjligheten att bedriva en effektiv tillsyn.

Om skyldigheten att rapportera till Naturvårdsverket om den mängd förpackningar och tidningar som producenterna satt på marknaden inte flyttas från den som driver insamlingssystemet till producenterna innebär det att de tillståndspliktiga insamlingssystemen behåller detta ansvar. Det är producenterna som har kunskap om mängden förpackningar, tidningar och tidningspapper som de har släppt ut på den svenska marknaden. Eftersom ett tillståndspliktigt insamlingssystem kan ha ett stort antal producenter anslutna till sig så behöver systemen få in uppgifter från samtliga anslutna producenter. Om skyldigheterna att rapportera inte flyttas så kommer Naturvårdsverket inte ha möjlighet att förelägga enskilda producenter om att rapportera in uppgifter. Det bedöms leda

till minskade möjligheter att få in uppgifter från alla producenter. Det skulle innebära en sämre statistik.

Om förtydligandena av kraven på förpackningars utformning inte införs finns en risk att EU-kommissionen kommer att kritisera Sverige för bristande genomförande av EU-direktivet om förpackningar och förpackningsavfall.

Hänvisningen till de harmoniserande standarderna i förpackningsdirektivet bedöms innebära ett förbättrat genomförande av förpackningsdirektivet. Det bedöms även underlätta tillsynen och göra kraven i förordningen mer förutsägbara för producenterna. En effekt av att inte göra denna förändring är risk för kritik från kommissionen och sämre förutsättningar för Naturvårdsverket och producenterna.

En effekt av att upplysningsbestämmelserna inte införs är att risken att dessa bestämmelser förbises kvarstår.

Om kravet på att tillstånden ska vara tidsbegränsade inte införs så har Naturvårdsverket möjlighet att meddela tillstånd utan tidsbegränsning. Systemet med omprövning bedöms vara mer tidskrävande och det finns en risk för att tillstånd inte skulle omprövas i tillräcklig utsträckning. Det innebär en ökad risk för att tillstånd blir inaktuella antingen på grund av förändringar i samhället eller förändringar gällande målsättningarna med insamling och behandling.

Om förtydligandet av vad som ska krävas av de tillståndspliktiga insamlingssystemen för att de ska bedömas vara lämpliga inte görs i förordningarna kommer denna bedömning göras av Naturvårdsverket i samband med prövningen av ansökan om tillstånd att bedriva ett tillståndspliktigt insamlingssystem. Detta innebär ett mindre förutsägbart system och riskerar att innebära en sämre servicegrad för vissa medborgare.

Om producentansvaret för insamling inte renodlas genom att bestämmelsen om kommunernas egna insamlingssystem tas bort, kommer det även i fortsättningen vara ett delat ansvar för hanteringen av förpackningsavfall och returpapper, vilket i sin tur innebär att den styreffekt som var avsikten med producentansvarets införande begränsas.

Om avgiftssystemet för prövning och tillsyn inte införs kommer dessa uppgifter behöva finansieras via skattesystemet i stället för av de berörda aktörerna och om tillsynsmyndigheten inte

får tillräckliga resurser så kommer möjligheten att bedriva en tillräcklig tillsyn minska.

Om en anmälningsplikt inte införs för de som samlar in förpackningsavfall eller returpapper från verksamheter utan tillstånd kommer Naturvårdsverket inte få kännedom om deras verksamhet. Det innebär att Naturvårdsverket inte kommer att kunna kontrollera om dessa verksamheter rapporterar in uppgifter. Det skulle innebära risk för en sämre statistik. Statistiken behövs för att kunna rapportera till EU-kommissionen enligt krav i förpackningsdirektivet och avfallsdirektivet.

Om sanktionsbestämmelserna inte införs kommer tillsynsmyndigheten ha färre verktyg i sitt arbete med tillsynen. Detta innebär sämre möjlighet att nå syftet med förordningarna. Sanktionsbestämmelsernas preventiva effekt skulle utebli.

Om det inte införs förtydliganden avseende kraven på information i förpackningsförordningen kommer de tillståndspliktiga insamlingsystemen inte behöva informera hushåll eller producenter om möjligheten att återvinna förpackningar av olika förpackningsmaterial eller om syftet med materialutnyttjande av förpackningsavfall. Detta innebär risk för en lägre insamlingsgrad och sämre materialval.

13.4 Aktörer som berörs av förslagen

<i>Aktör</i>	<i>Antal aktörer</i>	<i>Kommentar</i>
Producenter av förpackningar	50 000–100 000	Företag
Producenter av tidningar	cirka 9 000	Företag
Naturvårdsverket	1	Tillsynsmyndighet
Aktörer som driver insamlingssystem med tillstånd	0	Företag
Hushåll	cirka 4,3 miljoner	Fysiska personer
Verksamheter		Företag och myndigheter
Fastighetsägare		Fysiska och juridiska personer
Kommuner	290	Tillsynsmyndigheter
Allmänna domstolar	48 tingsrätter, 6 hovrätter	
Mark- och miljödomstolar	5 mark- och miljödomstolar och Mark- och miljööverdomstolen	

Antalet producenter av tidningar väldigt svårt att uppskatta. Se Naturvårdsverkets rapport Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning – Slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/01900/Ke.

13.4.1 Producenter av förpackningar

Förändringen av producentbegreppet medför att antalet producenter minskar. Producenterna är idag mellan 50 000 och 100 000. (Se Naturvårdsverkets slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/01900/Ke, Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning s. 71.) Det ska

enligt förslaget endast finnas en producent per serviceförpackning och två producenter för de flesta andra förpackningar. Förändringen av producentbegreppet innebär att det blir tydligare vilket ansvar det medför att vara producent, vilket bedöms vara en fördel för producenterna. För de företag som omfattas av den nu gällande definitionen men inte av den föreslagna innebär förslaget formellt sett lättnader eftersom de inte längre kommer att ha ansvar enligt förordningen. I många fall innebär förslaget dock ingen skillnad i praktiken eftersom flera företag med den nuvarande tillämpningen inte tar ansvar för att uppfylla skyldigheterna i förpackningsförordningen.

Kravet på att producenter ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om att de är producenter och meddela om någon förändring sker av de uppgifter som lämnats bedöms medföra en begränsad arbetsinsats.

Kravet på att lämna uppgifter om den mängd förpackningar som en producent är producent för och har släppt ut på den svenska marknaden bedöms innebära en begränsad arbetsinsats. Enligt det nuvarande kravet i förordningen ska dessa uppgifter lämnas av det tillståndspliktiga insamlingssystemet. För att insamlingssystemet ska kunna lämna dessa uppgifter behöver producenterna lämna dem till insamlingssystemen. Förslaget bedöms av den anledningen inte innebära någon förändring av producenternas arbetsinsats. Eftersom bestämmelserna om rapportering av den mängd förpackningar som satts på den svenska marknaden inte har trätt ikraft så innebär förslaget ingen förändring för producenterna i förhållande till de regler som tillämpas idag. Kravet innebär inte att producenterna själva behöver lämna uppgiften utan det kommer att vara möjligt att låta insamlingssystemet lämna uppgifterna på uppdrag av producenterna. Förslaget syftar till att få så bra uppgifter som möjligt om mängd förpackningar som släpps ut på marknaden. Genom förslaget skapas förutsättningar att i högre utsträckning möjliggöra att komma åt s.k. free-riders som inte är anslutna till något tillståndspliktigt insamlingssystem. Genom att lägga ansvaret på den enskilde producenten möjliggör det för tillsynsmyndigheten att ställa krav som det tillståndspliktiga insamlingssystemet inte har möjlighet till.

Genom de förändringar som föreslås angående förpackningarnas utformning så förtydligas producenternas skyldighet att förebygga

förpackningsavfall både genom att undvika onödiga förpackningar och genom att minska volymen och vikten på förpackningar. Denna skyldighet åligger redan producenterna och förändringen innebär endast ett förtydligande. Många producenter arbetar redan med att minimera förpackningsavfallet. Arbetet kan innebära en kostnad för producenterna på kort sikt. I ett längre perspektiv kan detta dock leda till lägre kostnader både vid tillverkning och vid insamling och behandling av förpackningsavfallet.

Hänvisningen till standarderna innebär att det blir tydligare vilka krav som ställs på förpackningarnas utformning. Detta bedöms vara en fördel för producenterna. En nackdel är det inte går att ta del av standarderna kostnadsfritt. Bestämmelsen innebär dock inget krav på att använda standarderna. De producenter som vill uppfylla kraven på annat sätt kommer även fortsättningsvis ha möjlighet att göra det.

Hänvisningen till bestämmelserna om material i kontakt med livsmedel, om märkning av förpackningar och om tungmetaller i förpackningar syftar till att upplysa producenterna om att dessa bestämmelser finns. Bestämmelserna innebär inget nytt krav.

Förslaget på avgiftssystem bygger på full kostnadstäckning. För förpackningsproducenterna bedöms behovet av tillsyn öka eftersom tillsyn inte bedrivits i tillräcklig omfattning tidigare. För varje enskild producent av förpackningar innebär förslaget en årlig kostnad på 500 kronor. En del av dessa företag är små, men även för en liten verksamhet bedöms inte avgifter på den här nivån vara ett hot mot företagets lönsamhet. Kostnaden hos företagen för själva administrationen av avgiften bedöms vara försumbar då det handlar om en transaktion per år.

Avsikten är att bestämmelserna om miljösanktionsavgifter ska ha ett preventivt syfte. Det innebär att bestämmelserna inte medför några konsekvenser för producenterna så länge bestämmelserna efterlevs. Storleken på de föreslagna miljösanktionsavgifterna har baserats på att det ofta är mindre företag som drabbas. De föreslagna förändringarna kan få en positiv effekt på konkurrensförhållandena om de bidrar till att fler företag efterlever förordningens krav. Bedömningen görs utifrån att det tidigare inte har funnits någon möjlighet att utöva tillsyn. Med nuvarande förslag förutses att det kommer att finnas en drivkraft att i större utsträckning följa de krav som bestämmelserna innebär.

13.4.2 Producenter av tidningar och tidningspapper

Förslaget innebär att antalet producenter begränsas med någontal. För de företag som inte längre är producenter innebär förslaget formellt sett en lättnad. I och med att insamlingen idag finansieras av de tre stora papperstillverkarna är emellertid de ekonomiska konsekvenserna försumbara. För företag som samlar in returpapper och fråntas den rätten kan den föreslagna ändringen innebära negativa ekonomiska konsekvenser. Några sådana företag har dock inte identifierats. (Se Naturvårdsverkets rapport Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning – Slutredovisning av regeringsuppdrag M2014/01900/Ke.) För de företag som omfattas av den föreslagna definitionen innebär förslaget ingen förändring eftersom de redan idag omfattas av producentansvaret. Insamlingen och materialåtervinningen av returpapper är idag lönsam. Om lönsamheten i att samla in och materialåtervinna returpapper skulle sjunka kraftigt så innebär förändringen att färre producenter delar på eventuell kostnad för insamlingen.

Kravet på att producenter ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om att de är producenter bedöms medföra en begränsad arbetsinsats. Målet för materialåtervinning av tidningar är 75 procent. Naturvårdsverket anger att målet inte kan följas upp eftersom mängden tidningar som sätts på den svenska marknaden inte rapporteras in på grund av konkurrensskäl (Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar – Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2016, Naturvårdsverket). Enligt Papperskretsen materialåtervinns över 90 procent av de tidningar som sätts på marknaden (www.papperskretsen.se/du-som-vill-vetamer). Vad den exakta materialåtervinningsnivån egentligen är finns det idag ingen information om.

Eftersom bestämmelserna om insamlingssystemens rapportering av den mängd tidningar som satts på den svenska marknaden inte har trätt ikraft så innebär förslaget ingen förändring för tidningsproducenterna. Tvärtom så är det producenterna som idag är skyldiga att göra rapporteringen. Rapporteringen av dessa uppgifter bedöms innebära en begränsad arbetsinsats. Kravet innebär inte att

producenterna själva behöver lämna uppgiften utan det kommer att vara möjligt att låta insamlingssystemet lämna uppgifterna på uppdrag av producenterna. Om förändringen inte genomförs så kommer skyldigheten att rapportera dessa uppgifter att ligga på insamlingssystemet och producenterna kommer då att behöva rapportera in uppgifter till insamlingssystemet.

Förslaget på avgiftssystem bygger på full kostnadstäckning. För tidningsproducenterna bedöms behovet av tillsyn vara lågt eftersom returpappersförordningen inte omfattar krav på tidningars utformning. I de fall tillsyn bedrivs innebär förslaget en avgift om 800 kr för varje hel timmes handläggningstid. Mot bakgrund av det låga tillsynsbehovet bedöms införandet av avgift få begränsade konsekvenser. Kostnaden hos företagen för själva administrationen av avgiften bedöms vara försumbar då det bara handlar om en transaktion per tillsynstillfälle och antalet tillsynsfällen bedöms bli få under förutsättning att producenterna uppfyller förordningens krav. Avsikten är att bestämmelserna om miljöstraffavgifter ska ha ett preventivt syfte. Det innebär att bestämmelserna inte medför några konsekvenser för producenterna så länge bestämmelserna efterlevs. Storleken på de föreslagna miljöstraffavgifterna har baserats på att det ofta är mindre företag som drabbas. De föreslagna förändringarna kan få en positiv effekt på konkurrensförhållandena om de bidrar till att fler företag efterlever förordningens krav.

13.4.3 Aktörer som driver insamlingssystem med tillstånd

Kravet på tillstånd för att driva ett insamlingssystem enligt förpackningsförordningen respektive returpappersförordningen infördes genom förändringar i förordningarna 2014. Enligt övergångsbestämmelserna har dessa bestämmelser ännu inte trätt i kraft. Det finns därför idag inga aktörer som har tillstånd att driva insamlingssystem.

I 2014 års förordningar infördes vissa förtydliganden om vad som skulle krävas av insamlingssystemet för att tillstånd skulle ges. Vissa väsentliga delar utelämnades dock i dåvarande förordningar på grund av att underlag saknades i dessa delar.

2014 infördes krav på att ett system för att vara lämpligt och rikstäckande bland annat skulle tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser. Bedömningen av vad som skulle motsvara denna skrivning skulle med dessa förordningar göras av Naturvårdsverket som prövningsmyndighet. Förslaget i promemorian förtydligar vad som krävs för att ett insamlingssystem ska vara lämpligt. Det kan dock antas att bedömningen av vad som ska anses vara ett lämpligt system skulle vara ungefär densamma, oavsett om förtydligandena införs i förordningarna. Eftersom systemet med tillståndspliktiga insamlingssystem inte tillämpats går det inte att bedöma vilka kostnadskonsekvenser som dessa förtydliganden för med sig eftersom det inte går att förutse vilka krav Naturvårdsverket skulle ha ställt utan dessa förtydliganden. Kraven på vad som krävs för att ett insamlingssystem ska vara lämpligt bör tydliggöras i förordningarna. Det kan dock antas att bedömningen av vad som ska anses som ett lämpligt system skulle vara ungefär densamma, oavsett om förtydligandena införs i förordningarna eller inte.

Avfall Sverige har låtit beräkna kostnader för kommunal insamling av mat- och restavfall, förpackningsavfall och returpapper för olika typer av insamlingslösningar i åtta pilotkommuner. Pilotkommunerna valdes ut för att spegla kommuner med olika förutsättningar. (Se Beräkning av avfallshanteringskostnader i svenska kommuner, Avfall Sverige, Rapport 2016:29.) De kostnader som presenterades i rapporten bygger på en delvis generaliserad beräkningsmodell. Inför val av systemlösning i en kommun bör därför beräkningar göras utifrån förhållanden som är specifika för den enskilda kommunen. Resultatet av beräkningarna visar i korthet följande:

- Skillnaderna i kostnader per hushåll mellan olika typer av insamlingslösningar är små, med variationer på nivån ± 10 procent för flertalet av pilotkommunerna. Vilket system som är billigast respektive dyrast varierar mellan kommunerna.
- Kostnadsskillnaderna är relativt stora mellan de olika kommunerna. Kostnaderna ligger för de flesta kommunerna i grova drag i intervallet 1 200–2 000 kr per hushåll och år men i något fall är kostnaden högre (upp till 3 500 kr). Generellt är kostnaden per hushåll högre i befolkningsmässigt små kommuner än i stora.

- I genomsnitt ligger insamlingskostnaderna för förpackningsavfall och returpapper i de flesta kommuner mellan 2 500 kr och 7 500 kr per ton. Kostnadsskillnaderna per ton för respektive materialslag är stora eller mycket stora och varierar mellan kommunerna. Små utsorterade mängder av vissa fraktioner bidrar till höga tonkostnader.
- De enskilt största kostnaderna är insamlingskostnaderna, utom vid insamling i olikfärgade påsar från både villor och lägenheter där kostnaderna för optisk sortering för flera av pilotkommunerna överstiger insamlingskostnaderna. Andra betydande kostnader är:
 - Kärlkostnader, vid insamling i fyrfackskärl.
 - Påskostnader, vid insamling i olikfärgade påsar för optisk sortering.
 - Kostnader för återvinningsstationer, särskilt för insamlingslösningar utan FNI.
- Sammanfattningsvis bör även andra aspekter än kostnader och intäkter tillmätas stor vikt vid val av insamlingslösning, till exempel kvalitet och mängd utsorterat avfall, miljö, användarperspektiv inklusive hushållens arbetsinsats samt systemens tekniska begränsningar.

FTI:s insamlings- och återvinningsystem kostar varje år cirka en miljard kronor (<http://www.ftiab.se/194.html>). Därutöver tillkommer kostnader för dagens system för hantering av förpackningsavfall och returpapper som finansieras av hushållen genom särskilda avgifter till kommunen för fastighetsnära insamling vid villahushåll respektive av fastighetsägare till flerbostadshus till insamlingsentreprenörer som arbetar på uppdrag av FTI. Det går inte att uppskatta hur stora dessa kostnader är idag eftersom det ser olika ut i olika kommuner och olika i olika delar av samma kommun. Vidare regleras kostnaden för den fastighetsnära insamlingen vid flerbostadshus genom civilrättsliga avtal mellan fastighetsägare och insamlingsentreprenörerna och det går inte att få någon samlad bild av hur stora kostnader som dessa fastighetsägare har. Uppskattningsvis finns det mer än 50 000 civilrättsliga avtal med fastighetskunder. (Se Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering

SOU 2012:56, s. 152.) Utöver detta tillkommer också kostnader för insamling och hantering av förpackningsavfall och returpapper som hamnar i restavfallet.

Dagens kostnader för hanteringen av förpackningsavfallet finansieras genom förpackningsavgifter där producenterna betalar dels en fast avgift och därutöver en rörlig förpackningsavgift. Den fasta avgiften var 1500 kronor år 2015. Den senare baseras på förpackningarnas vikt samt om det är ett hushåll eller en verksamhet som är slutkund till den förpackade varan (FTI årsberättelse 2015). Enligt uppgifter till Miljö- och energidepartementet anger FTI att de svenska förpacknings-avgifterna är relativt låga i förhållande till hur det ser ut i exempelvis Norge, Tyskland, Österrike, Belgien och Holland (M2012/02143/Ke).

Naturvårdsverket har, baserat på Profu (2013), beräknat att materialåtervinningen från hushållen skulle kunna öka med 60 000 ton till år 2020 genom en kraftigt utbyggd infrastruktur för fastighetsnära insamling. Beräkningarna bygger på att 98 procent av befolkningen får tillgång till fastighetsnära insamling för villor och flerbostadshus. Två procent av befolkningen som är bosatta i glesbebyggda områden exkluderas. Profu (2013) bedömer att merkostnaden för att ersätta återvinningsstationer med fastighetsnära insamling är 1 600 kronor per ton ökad mängd insamlat material. Kostnaden varierar dock stort beroende på geografiska förutsättningar. (Se Redovisning av utredningen om insamlingen av förpackningsavfall (M2015:A), dnr M2016/00921/Ke.)

Naturvårdsverket konstaterar att de merkostnader som en ökad servicenivå medför framförallt beror på ökade insamlingskostnader på grund av fler hämtningsställen men även dyrare kärl, andra insamlingsfordon och större tidsåtgång för tömning av kärl medför ökade kostnader. Tack vare att hushållen sorterar mer förpackningar och tidningar genom FNI minskar restavfallet och därmed kostnaderna för att hämta detta. En ökad servicenivå medför även att behovet av återvinningsstationer försvinner vilket innebär att kostnaderna för containers, tömningar, personal etc. försvinner. Den totala kostnaden för att göra insamlingsystemen mer lättillgängliga så att det blir lättare för hushåll att lämna sitt sorterade avfall har beräknats enligt Naturvårdsverket till ca 97 mnkr/år. Kostnaderna består i insamlingskostnader, kärl, andra fordon och ökad tid för insamling samt hushållens tid. Precis som ovan ingår i

denna kostnad även kostnadsförändringar till följd av att en mindre mängd avfall går till förbränning. Den beräknade kostnaden är en nettokostnad för den merkostnad som uppstår till följd av att det befintliga avfallshanteringsystemet ersätts med mer tillgängliga system. Det innebär att även minskade kostnader till följd av att t.ex. behovet av återvinningsstationer minskar. Även ersättningar för det insamlade materialet är medräknade i denna kostnad. Kostnaden för insamling baseras på kostnader för fastighetsnära insamling vilket medför att den totala kostnaden troligen är överskattad. För en utförligare redovisning av åtgärden och vad som ingår i kostnadsberäkningen se Naturvårdsverkets rapport. I kostnaden har inte kostnader för utrymmen i de hushåll som idag inte sorterar sitt avfall inkluderats. Inte heller kostnader för utrymmen i flerbilshus där hushållen kan lämna sitt sorterade avfall har inkluderats. Det har inte varit möjligt att finna uppskattningar för dessa kostnader, men kan vara en betydande kostnad som utgörs av investeringskostnaden för att bygga ett sådant utrymme samt kostnader för att underhålla detta utrymme. För vissa fastigheter kan detta innebära att utrymmen där det idag bedrivs kommersiell verksamhet istället måste användas för hantering av avfall. I dessa fall tillkommer även förlorade hyresintäkter för fastighetsägarna.

Enligt uppgifter från Avfall Sverige så uppgick volymerna förpackningsavfall och returpapper i hushållens restavfall till 712 760 ton år 2016 (Svensk Avfallshantering 2017), vilket skulle kunna indikera att det kan handla om betydligt större volymer avfall som skulle kunna sorteras ut från restavfallet och användas som en resurs än vad Profu kom fram till i sin rapport. Hur mycket den fastighetsnära insamlingen kommer att kosta är också beroende på hur de tillståndspliktiga insamlingssystemen väljer att utforma insamlingen. Genom att på förordningsnivå förtydliga vilka krav som gäller för att få tillstånd bedöms förutsättningarna förbättras för den som avser att söka tillstånd för ett insamlingssystem genom att i ett tidigt skede kunna utarbeta ett förslag på system som är så rationellt och kostnadseffektivt som möjligt samtidigt som det uppfyller kraven. Eftersom kraven i stor utsträckning kommer att vara likvärdiga för producentansvarsfraktionerna som för hushållens restavfall, kan det möjliggöra samordningsvinster mellan insamlingssystemen. Med nuvarande förslag så begränsas kostna-

derna av att det föreslås ett gradvist införande av kravet på transport av förpackningsavfall och returpapper från bostadsfastigheter.

Kravet på servicenivå ställer stora krav på samverkan mellan de som driver insamlingssystemen. Krav på att ett system ska samla in förpackningsavfall av alla material kan förväntas leda till att få aktörer ansöker om tillstånd till insamlingssystem. Detta kan vara en fördel eftersom kravet på servicenivå ställer stora krav på samverkan mellan de som driver insamlingssystemen. Uppskattningsvis bedöms att det kommer att vara mellan 2 och tio aktörer som kommer att ansöka om tillstånd. På konkurrensutsatta marknader kan få aktörer anses vara negativt för att stimulera en kostnadseffektiv tjänst. De tillståndspliktiga insamlingssystemen har i uppgift att leverera ett system enligt de krav som förordningarna ställer upp och sannolikt kommer de att finansiera detta genom avgifter på de förpackningar eller tidningar och tidningspapper som säljs. Det bedöms rimligt att detta i sig ska vara ett incitament för de tillståndspliktiga insamlingssystemen att utforma kostnadseffektiva system, varför det inte behöver vara negativt med få aktörer som driver insamlingssystemen.

Det nuvarande förslaget innebär ett krav på att tillstånden ska vara tidsbegränsade och att tillstånd för insamling av förpackningsavfall ska omfatta alla material. Det bedöms vara en fördel för de som söker tillstånd att det tydligt anges i förordningen att tillståndet för insamling ska omfatta förpackningsavfall av samtliga material eftersom detta tidigare var otydligt. Producentansvaret för förpackningar gäller dock även i dag förpackningar av samtliga material.

Det förslag som innebär att skyldigheten att rapportera till Naturvårdsverket om den mängd förpackningar, tidningar och tidningspapper som producenterna satt på marknaden flyttas från den som driver insamlingssystemet till producenterna, bedöms innebära en lättnad för den som driver insamlingssystemet. Det är dock möjligt för de som driver insamlingssystemen genom avtal med producenterna att åta sig uppgiften att rapportera till Naturvårdsverket.

Genom att begreppen av producent föreslås ändras så att det bara finns en producent för en förpackning respektive för en tidning/tidningspapper, bedöms antalet producenter minska. Det be-

döms underlätta den administrativa hanteringen för de som driver de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

Det bedöms vara den aktör som ansvarar för avfallshanteringen som har störst kunskap om vilka material som är att föredra ur ett återvinningsperspektiv. Kostnaderna för att informera om detta bedöms på sikt vara lägre än de intäkter som detta ska kunna generera i form av återvinningsbart avfall som uppnås genom materialval vid utformning av förpackningarna respektive vid ett aktivt val från konsumenten av en miljömässig förpackning. Vissa materialbolag har redan idag nationella informationskampanjer som riktar sig till hushåll och tar fram information om olika förpackningsmaterial som kan användas av producenter.

Behovet av att finansiera Naturvårdsverkets prövning och tillsyn förutsågs redan när förordningarna beslutades 2014. I samband med beslutet om förordningarna gav regeringen därför i uppdrag till Naturvårdsverket att lämna förslag på ett sådant system. Eftersom det ännu inte finns några aktörer som har tillstånd att driva insamlingssystem har någon tillsyn inte bedrivits mot dessa. Förslaget om att införa ett avgiftssystem för att finansiera Naturvårdsverkets prövning och tillsyn innebär att de som får tillstånd att driva insamlingssystem kommer att få betala en avgift om 275 000 kr per år till Naturvårdsverket. Avgiften är beräknad med utgångspunkten att Naturvårdsverkets kostnader ska täckas. Insamlingssystemens kostnad för administration av avgiften är försumbar då det handlar om en transaktion per år.

Avsikten är att de föreslagna sanktionsbestämmelserna ska ha ett preventivt syfte. Det innebär att bestämmelserna inte medför några konsekvenser för de aktörer som driver insamlingssystemen så länge bestämmelserna i förordningarna efterlevs. De föreslagna förändringarna kan få en positiv effekt på konkurrensförhållandena om de bidrar till att fler företag efterlever förordningens krav.

De kostnader som de tillståndspliktiga insamlingssystemen kommer att ha bedöms kunna finansieras via avgifter från de producenter som är anslutna till systemet. Dessa avgifter regleras via avtal mellan det tillståndspliktiga insamlingssystemet och producenten. Dessa avgifter bör dock, precis som dagens materialbolag gör, kunna utformas på ett sätt som främjar giftfria och resurs-effektiva kretslopp. Avgifterna för producenter av förpackningar kan utformas på ett sätt som innebär att lägre avgift sätts för de

producenter som släpper ut förpackningar av material som är lämplig och billiga att materialutnyttja.

Det föreslås en förändring som innebär att den som driver ett insamlingssystem enligt förpackningsförordningen ska informera hushållen om syftet med materialutnyttjande av förpackningsavfall och om möjligheten att materialutnyttja olika material, och informera de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet om vilka möjligheter som finns att materialutnyttja olika förpackningsmaterial. Förslagen syftar till att främja en miljömässig hantering av det förpackningsavfall som uppstår genom att låta den som driver insamlingssystemet ge hushåll och producenter kunskap om vilka material som är att föredra ur ett återvinningsperspektiv. Denna typ av infrastruktur kräver långsiktig planering och tar tid att bygga ut. Det finns därför skäl att inte införa kraven på servicegrad fullt ut på en gång utan först vid utgången av mars 2025. Detta bör ge de tillståndspliktiga insamlingssystemen möjlighet att bygga ut insamlingssystemen på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. Under denna tid bör innehavarna av insamlingssystemen gradvis öka den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfallet respektive returpapperet. De tillståndspliktiga insamlingssystemen ska från den 1 januari 2021 till och med den sista mars 2025 ska transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall samt returpapper från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter.

13.4.4 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har tillsynsansvar för förpacknings- respektive returpappersförordningen med undantag för frågor om hur den lokala hanteringen av avfall uppfyller kraven i förordningen. Förändringen av producentbegreppet i förpackningsförordningen innebär att det endast finns en producent per förpackning. Detta innebär att antalet producenter blir färre och att det blir tydligare vilket ansvar som åvilar producenterna. Dessa förändringar bedöms öka möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn och att administrera tillsynen.

Förändringen av producentbegreppet i returpappersförordningen innebär att det endast finns en producent per tidning eller tid-

ningspapper. Detta underlättar Naturvårdsverkets tillsyn eftersom det blir färre producenter och tydligare vilka producenter som omfattas av begreppet. Behovet av att bedriva tillsyn över producenterna enligt returpappersförordningen är dock begränsat eftersom det inte finns några bestämmelser om tidningars utformning.

Hänvisningen till standarderna i förpackningsförordningen innebär att det blir enklare att bedriva tillsyn över förpackningarnas utformning. Detta bedöms vara en fördel för tillsynsmyndigheten.

Genom de förändringar som föreslås angående förpackningarnas utformning så får Naturvårdsverket större möjlighet att genom tillsynen verka för att förpackningsavfall förebyggs. Naturvårdsverket kan även verka för detta genom tillsynsvägledning.

Förslaget att tillämpa timbaserad tillsynsavgift för producenter enligt returpappersförordningen innebär en viss ökning av Naturvårdsverkets administration i jämförelse med nuvarande situation där tillsynen är skattefinansierad. Administrationen skulle dock öka ännu mer om en årlig avgift togs ut av alla producenter, varför samma lösning för returpapper som för förpackningar inte har valts. Kostnaderna för att administrera avgiftssystemet är framför allt kopplade till tillsynsavgifterna för producenter. I och med att administrationskostnaden inkluderas i tillsynsavgiften, det vill säga finansieras av producenterna, innebär det emellertid ingen kostnad för Naturvårdsverket, sett över tid. I uppbyggnadsskedet av en utökad tillsynsorganisation och systemstöd för avgiftsuttag kan dock kostnaderna komma att överstiga avgiftsintäkterna. Detta är dock av begränsad omfattning och av övergående natur och ska inte föranleda krav på ytterligare resurser.

De föreslagna sanktionsbestämmelserna innebär att Naturvårdsverket får fler tillsynsverktyg att använda i den löpande tillsynen. I de flesta fall är det tillsynsarbetet som leder fram till att en överträdelse konstateras som är mest tids- och resurskrävande och inte beslutet om miljöskaktionsavgift. Naturvårdsverket har som tillsynsmyndighet skyldighet att åtalsanmäla överträdelser av bestämmelser om det finns misstanke om brott. Det bör beaktas att bevisbördan är omvänd vid beslut om miljöskaktionsavgift, vilket innebär att det ställs högre krav på Naturvårdsverkets utredning. En miljöskaktionsavgift är dock tänkt att ha en preventiv, effekt och ska förhoppningsvis leda till en högre grad av regelbundenhet.

13.4.5 Kommunerna

Med förslaget förtydligas kraven på hur insamlingssystemet för förpackningsavfall och returpapper ska utformas av de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Utformningen av insamlingssystemet ska föregås av förberedande samråd med kommunerna i enlighet med tidigare beslutade bestämmelser. Med nuvarande förslag underlättas dessa förberedande samråd av att det tydligt framgår vilken servicegrad som ska gälla avseende insamlingen.

Bedömningen är att de tillståndspliktiga insamlingssystemen kommer att använda sig av en rad olika entreprenörer, både privata och kommunala, för att uppfylla kraven på insamling och behandling i förordningarna. De kommuner som har intresse av att verka som entreprenör åt ett tillståndspliktigt insamlingssystem, kommer att kunna förhandla om de förutsättningar som ska gälla för ett sådant entreprenörsavtal. Med nuvarande förslag underlättas dessa förhandlingar av att det tydligt framgår vilken servicegrad som ska gälla avseende insamlingen. I dag anger FTI att bolaget har avtal med 12 kommuner och 26 kommunala bolag som utför fastighetsnära insamling åt FTI. (<http://fni.nu/anslutna-entreprenorer/>) Även TMR har avtal med kommuner och kommunala bolag. (<https://www.tmr.se/news/nya-samarbeten-kring-insamling-och-atervinning/>)

Dagens förordningar om producentansvar för förpackningar (2014:1073) respektive returpapper (2014:1074) innehåller krav på att insamlingssystemen ska undersöka vilka möjligheter kommunerna har att underlätta uppbyggnaden av systemet genom att anvisa platser för insamling och vidta andra åtgärder. Kommunerna bedöms ha ett stort intresse av att samarbeta med de tillståndspliktiga insamlingssystemen för att bygga ut insamlingssystemen i enlighet med de krav som föreslås i promemorian. Detta eftersom det bedöms leda till kraftigt minskade mängder av restavfallet som kommunen ansvarar för. I den mån de tillståndspliktiga insamlingssystemen behöver använda kommunens mark för uppbyggnad av insamlingssystemet så har kommunerna möjlighet att begära ersättning för detta. Det handlar då också ofta om att det krävs bygglov för den typen av infrastruktur.

Förslaget att ta bort kommunens rätt att tillhandahålla egna insamlingssystem för förpackningsavfall innebär att en kommun som har infört ett sådant system inte längre kommer att kunna samla in förpackningsavfall utan att ha ett entreprenörsavtal med ett tillståndspliktigt insamlingssystem. För närvarande är det enligt uppgift inte någon kommun som har ett eget insamlingssystem utan avtal med något av materialbolagen FTI eller TMR. Mot bakgrund av detta bedöms förslaget inte påverka kommunernas situation. Om någon kommun skulle ha ett eget insamlingssystem som enbart finansieras av kommunens renhållningsavgift, så skulle förslaget innebära att hushållen skulle få en fastighetsnära insamling utan att behöva betala denna renhållningsavgift, eftersom kostnaderna i stället ska tas av det tillståndspliktiga insamlingssystemet.

Kommunerna har enligt 26 kap. 3 § miljöbalken tillsyn över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken med undantag för det tillsynsansvar som ligger på Naturvårdsverket enligt 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen (2011:13). Detta innebär att kommunerna har ansvar för tillsynen i fråga om hur insamlingen lokalt uppfyller kraven i förordningarna. Som tillsynsmyndighet har kommunerna skyldighet att åtalsanmäla överträdelser. Miljösanktionsavgifterna ska dock endast beslutas av Naturvårdsverket. Kommunerna kan även begära samråd med den som driver ett insamlingssystem under driften av ett insamlingssystem gällande hur systemet organiseras och drivs, hur systemet samordnas med andra insamlingssystem och kommunens renhållningsskyldighet samt andra väsentliga frågor som rör systemet.

När det gäller de finansiella konsekvenserna för kommunerna så bedöms förslaget inte medföra några ökade kostnader för kommunerna. Tvärtom så bör det vara en fördel för kommuner och kommunala bolag att kraven på servicegrad tydliggörs om dessa aktörer är intresserade av att vara entreprenörer åt de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Förslagen bedöms inte heller innebära någon inskränkning i det kommunala självstyret.

13.4.6 Hushåll

Mer lättillgängliga insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper och bättre information förväntas medföra att hushållen

lättare kan lämna det utsorterade avfallet till insamling. I den utsträckning hushållen på grund av avstånd till återvinningsstationer idag inte har möjlighet att dagligen lämna det utsorterade avfallet så innebär förslaget att behovet av utrymme för utsortering av förpackningsavfall och returpapper inne i bostaden minskar. I och med att insamlingen blir mer lättillgänglig antas hushållens transporter för att lämna utsorterat avfall försvinna helt och hållet för den huvudsakliga delen av förpackningsavfallet och returpapperet, medan det fortfarande kan förväntas en del transporter för de skrymmande sällanförpackningarna och för förpackningsavfall av mindre vanliga material. Detta innebär förutom en förenkling för hushållen också en tydlig tidsbesparing.

Informationskampanjer och den förbättrade servicen är de främsta verktygen för att sänka hushållens alternativkostnader för tid spenderad på källsortering. Även om många hushåll uppges vara relativt motiverade att källsortera så värderas tid spenderad på källsortering i genomsnitt som en kostnad snarare än en nytta för hushållen, enligt de studier som har undersökt detta. IVL Svenska miljöinstitutet (2010) har baserat på Ekvall m.fl. (2001) beräknat hushållens kostnad för tid spenderad på källsortering till cirka 9–66 kronor per timme, beroende på i vilken utsträckning alternativet till källsortering antas vara avlönat arbete eller fritid.

De hushåll som idag betalar extra för att få en fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper kommer inte längre att behöva betala detta till insamlingsentreprenörerna eller genom renhållningsavgiften. Kostnaderna som de tillståndspliktiga systemen får för detta kommer sannolikt tas ut av producenterna som därefter med stor sannolikhet finansierar detta genom att lägga på en avgift på förpackningarna respektive tidningarna. I slutändan kommer detta därmed att finansieras genom att de som konsumerar förpackningar och tidningar får betala en höjd kostnad på dessa. Förslaget innebär dock att hela kostnaden läggs på förpackningsavgiften eller kostnaden för tidningen. Det innebär att hushållen inte kommer att behöva betala kostnaden två gånger vilket är fallet för en del hushåll idag. Dessa avgifter kommer sannolikt att höjas med de nya förslagen. I sammanhanget bör dock påpekas att vissa material har ett positivt värde och förslaget bör innebära att mer avfall sorteras ut. Förändringen kommer att innebära att mer utsorterat förpackningsavfall och returpapper samlas in. För de av-

fall som har ett positivt värde så kan värdet av materialet användas för att finansiera en del av kostnaden för den höjda servicegraden. FTI uppger att det idag är cirka 35 procent av hushållen (mot-svarande 1,6 miljoner hushåll) som har fastighetsnära insamling. Av dessa är det cirka 50 procent av hushåll boende i flerbostadshus och cirka fem procent av villahushållen som har tillgång till fastighets-nära insamling.

13.4.7 Fastighetsägare

Med förslaget kommer det att krävas att de tillståndspliktiga in-samlingssystemen utvecklar mer lättillgängliga insamlingslösningar och för de vanligast förekommande förpacknings-materialen och för tidningar transporterar bort förpackningsavfall och returpapper från bostadsfastigheterna (se avsnitt 5.2). Enligt FTI har ungefär 50 % av flerbostadshusen i dag en fastighetsnära insamling av pro-ducantansvarsfraktionerna. Merparten av den fastighetsnära insam-lingen har byggts ut i flerbostadshus av olika entreprenörer som har avtal med Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTIAB). Med systemet med tillståndspliktiga insamlingssystem som beslutades 2014 är det den som har tillstånd att driva ett insamlings-system som har ansvar att tillhandahålla ett insamlingssystem enligt de krav som uppfyller kriterierna om vad som bedöms vara lämpligt och rikstäckande.

Fastighetsägarna har en nyckelroll i omställningen till en fastig-hetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper. Vid övergången till det nya systemet bedöms det rimligt att de som avser att driva systemet har kontakt med de entreprenörer som idag har avtal med fastighetsägare om fastighetsnära insamling eller med fastighetsägarna direkt. Idag finansierar fastighetsägaren en del av den service som den fastighetsnära insamlingen utgör. Med det nya systemet är det dock det tillståndspliktiga insamlingssystemet som ska finansiera insamlingssystemet. Huvuddelen av fastighetsägarna kommer sannolikt se positivt på att få borttransport utan kostnad av sitt förpackningsavfall vid bostadsfastighet. Dock är tillhanda-hållande av utrymmen, kärl och kärlrengöring, information till hyresgäster uppgifter och kostnader som även framöver kommer ligga på fastighetsägarna. Med den fastighetsnära insamlingen be-

döms dock volymerna av restavfallet att minska proportionerligt med utsorteringen av förpackningsavfall och returpapper, vilket i sin tur skapar möjligheter för att ersätta behållare för detta med insamlingskärl för producentansvarsfraktionerna. Utöver frågor kring avfallsutrymmen kan det finnas andra aspekter som följer av förslaget beroende på hur utsorteringen sker, såsom t.ex. nedskräpning. Sammanfattningsvis bedöms att de fastighetsägare som i dag har avtal om fastighetsnära insamling med en entreprenör med förslaget får denna tjänst utan att behöva betala för den. De fastighetsägare som inte har fastighetsnära insamling bedöms få bättre möjligheter att sortera ut sitt förpackningsavfall och sitt returpapper vilket med stor sannolikhet kommer att leda till mindre restavfall. Detta kan i sin tur leda till lägre renhållsavgifter för dessa fastighetsägare.

13.4.8 Verksamheter där förpackningsavfall och returpapper uppkommer

Förslaget bedöms inte ha några effekter på de verksamheter där förpackningsavfall eller returpapper uppkommer. Verksamheterna har enligt förordningarna från 2014 möjlighet att välja mellan att lämna sitt förpackningsavfall och returpapper till tillståndspliktiga insamlingssystem eller till en annan aktör. I denna del sker ingen ändring.

13.4.9 Avfallsentreprenörer

De föreslagna kraven på de tillståndspliktiga insamlingssystemen att transportera bort förpackningsavfall respektive returpapper från bostadsfastigheterna samt att därutöver tillhandahålla lättillgängliga insamlingsplatser för övrigt förpackningsavfall från hushållen och dessutom samla in förpackningsavfall som uppstår i utemiljöer där många människor vistas kommer sannolikt innebära att de tillståndspliktiga insamlingssystemen har ett behov av nya insamlings- och behandlingslösningar för hanteringen av avfallet. Detta bedöms skapa stora möjligheter för både privata och kommunala avfallsentreprenörer att sluta entreprenörsavtal med de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Det bedöms kunna stimulera och främja ut-

vecklingen av sysselsättning, ny teknik och nya innovationer på avfallsområdet som också har bäring på samhällsplanering, infrastruktur och energilösningar. I vilken utsträckning detta kommer att ske är dock svårt att uppskatta. Samtidigt bedöms att det ekonomiska incitamentet att hitta rationella och kostnadseffektiva insamlingslösningar bör vara relativt stort för de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Om mer utsorterat avfall samlas in ökar behovet av anläggningar för materialåtervinning.

Avfallsentreprenörer som idag erbjuder särskilda tjänster för insamling av förpackningsavfall och returpapper kommer sannolikt att spela en viktig roll som entreprenörer åt de tillståndspliktiga insamlingssystemen.

Avfallsentreprenörer som avser att samla in förpackningsavfall respektive returpapper som har uppstått i yrkesmässig verksamhet kommer att behöva anmäla sig till Naturvårdsverket. Förslaget innebär dock att motsvarande lättnad görs gällande anmälningsplikten i avfallsförordningen. Mot bakgrund av detta bedöms förslaget inte innebära några negativa konsekvenser för dessa företag.

Förslagen syftar generellt till att främja en ökad utsortering av förpackningsavfall och returpapper för att möjliggöra att mer förpackningsavfall och returpapper kan materialutnyttjas respektive materialåtervinnas. Att mängden utsorterat förpackningsavfall och returpapper ökar kommer att skapa möjligheter för näringslivet att investera i nya behandlingsanläggningar vilket kan bidra till ökad sysselsättning.

13.4.10 Domstolar

För mark- och miljödomstolar är det en fördel att det förtydligas vilka krav som ställs för att verksamheter ska tillåtas när domstolarna prövar överklagade beslut om tillstånd till insamlingssystem. Det kommer troligen endast att vara ett fåtal aktörer som ansöker om tillstånd att driva insamlingssystem vilket innebär att antalet överklagade ansökningar kan förväntas bli lågt. Här kan jämföras med ansökan om tillstånd att driva insamlingssystem enligt förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning där tillståndsplikten infördes efter utgången av september 2015. Det är hittills två aktörer som har ansökt om tillstånd och

inget beslut har överklagats. Bedömningen är att antalet sökanden kommer att ligga på en liknande nivå vid tillämpning av förpacknings- respektive returpappersförordningen.

Det blir även lättare att bedöma mål om överklagade beslut om tillsyn när kraven i förordningen förtydligas. Antalet mål som kommer att överklagas till mark- och miljödomstolen bedöms vara relativt få. De beslut som troligen kommer att överklagas i störst utsträckning är beslut om miljöstraffavgifter. En uppskattning är att det kan vara mellan 10 och 20 beslut per år som överklagas för respektive förordning. Målen om miljöstraffavgifter är i de flesta fall av relativt enkel karaktär.

Bedömningen är att de föreslagna förändringarna inte kommer att medföra några förändringar av betydelse för mark- och miljödomstolarnas arbetsbelastning.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § miljöbalken första stycket första punkten n gällande insamling av elektriska och elektroniska produkter utan tillstånd trädde i kraft den 1 augusti 2017 och har ännu inte tillämpats. Bedömningen är att den föreslagna ändringen inte kommer att leda till fler än några enstaka åtal per år. Bedömningen är att de föreslagna förändringarna kommer att leda till mycket begränsade förändringar för de allmänna domstolarnas arbetsbelastning. Sammantaget gör regeringen alltså bedömningen att domstolarna endast kommer att påverkas i begränsad utsträckning och att eventuella merkostnader kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

13.5 Fördelningseffekter

Förslaget innebär att Naturvårdsverkets kostnader för prövning och tillsyn enligt aktuella producentansvarsförordningar omfördelas från staten till producenter och tillståndsprövade insamlings-system. Finansieringen omfördelas från skattekollektivet till att belasta de aktörer som omfattas av producentansvaret.

Producenternas ökade kostnader kan i förlängningen antas övergå till konsumentledet. Detta innebär i praktiken att kostnaderna omfördelas från skattekollektivet till konsumenter av vissa produkter.

13.6 Miljömässiga konsekvenser

Den samhällsekonomiska nyttan av att öka materialutnyttjandet av förpackningsavfallet och materialåtervinningen av returpapperet består i den miljöpåverkan som kan undvikas både genom ett förbättrat resursutnyttjande och genom att inte behöva använda nya jungfruliga råvaror. Miljöpåverkan består bland annat av minskade växthusgasutsläpp, minskad försurning, minskad övergödning, minskade utsläpp av NO_x, samt minskad bildning av fotooxidanter. IVL har på uppdrag av Naturvårdsverket tagit fram ett underlag som visar på nuvarande och framtida potentiella klimatvinster med ökad materialåtervinning och återanvändning för ett antal olika avfallsflöden i olika scenarier (IVL-rapport U 5585 Beräkning av klimatvinster med återanvändning och återvinning, 2018). När det gäller förpackningar så konstateras att återvinning av pappersförpackningar leder till höga potentiella klimatvinster, följt av plast exkl. PET och därefter glas och PET. För papper och glas är det främst möjligheten att producera material från återvunnen råvara som ger vinsten, för plastförpackningar är det till stor del också att förbränning av plastavfallet kan undvikas som ger en klimatvinst. För tidningspapper beror klimatvinsterna enligt IVL huvudsakligen på att nyproduktion av papper från jungfrulig råvara kan undvikas. Om nyproduktion av fiber och papper kan undvikas är det relativt troligt att klimatvinsten kan ske i Sverige eftersom pappersproduktion till stor del är inhemsk.

Behovet att öka materialutnyttjandet från avfall är en viktig beståndsdel i EU-kommissionens handlingsplan om en cirkulär ekonomi och av de höjda återvinningsmålen i både ramdirektivet om avfall och i förpackningsdirektivet (se avsnitt 3.6). Förslaget innebär även ökat fokus på avfallsförebyggande gällande förpackningsavfall genom att det förtydligas att onödiga förpackningar inte ska användas och att producenterna har ansvar för att förpackningarnas volym och vikt begränsas.

Såväl Naturvårdsverket som Avfall Sverige har gjort bedömningen att den fastighetsnära insamlingen behöver öka för att uppnå materialåtervinningsmålen efter år 2020. Även FTI förespråkar en utbyggd fastighetsnära insamling för att uppnå en högre mate-

riälåtervinningsgrad och har som mål att 50 procent av hushållen ska vara anslutna till fastighetsnära insamling 2020. FTI har uppgett att en utbyggnad i den omfattningen är vad som krävs för att återvinningsmålen som gäller från 2020 ska uppnås, enligt FTI:s interna beräkningar. Redovisning av utredningen om insamlingen av förpackningsavfall (M2015:A), dnr M2016/00921/Ke) En studie gjord av Kretsloppskontoret i Göteborg visar att fastighetsnära insamling vid villor (fyrpackskärl) ger större insamlingsmängder för alla fraktioner än genomsnittet i Sverige. Fastighetsnära insamling vid flerbostadshus ger större insamlingsmängder för alla fraktioner förutom glas och plastförpackningar. (Göteborgs Stad Kretslopp, 2012). Flera studier visar dessutom hög kvalitet på det insamlade materialet när fastighetsnära insamling införs (Miljö- och avfallsbyrån 2016, Profu 2014, Göteborgs stad 2012). Se Redovisning av utredningen om insamlingen av förpackningsavfall (M2015:A), dnr M2016/00921/Ke.

Naturvårdsverket har, baserat på Profu (2013), beräknat att materialåtervinningen från hushållen skulle kunna öka med 60 000 ton till år 2020 genom en kraftigt utbyggd infrastruktur för fastighetsnära insamling. Beräkningarna bygger på att 98 procent av befolkningen får tillgång till fastighetsnära insamling för villor och flerbostadshus. Två procent av befolkningen som är bosatta i glesbebyggda områden exkluderas. Utsläppen av växthusgaser förväntas minska med i genomsnitt 91 kton CO₂-ekv/år då materialåtervinningen ökar till följd av en ökad servicenivå för insamling av förpackningar och tidningar. I redovisningen har inte kvantifierats hur stora miljövinsterna är avseende minskad användning av nyråvara, minskade utsläpp av övergödande ämnen, minskade utsläpp av förorenande ämnen, minskad bildning av fotooxidanter eller minskad energianvändning.

Enligt uppgifter från Avfall Sverige så uppgick volymerna förpackningsavfall och returpapper i hushållens restavfall till 712 760 ton år 2016 (Svensk Avfallshantering 2017), vilket skulle kunna indikera att det kan handla om betydligt större volymer avfall som skulle kunna sorteras ut från restavfallet än vad Profu kom fram till i sin rapport.

I de fall dagens förpackningsavfall och returpapper lämnas vid återvinningsstationer genom transport med bil bedöms utsläppen från dessa transporter minska. Däremot kommer en del av dessa

miljövinster att ätas upp av ökade transporter av sopbilar. Dessa bilar drivs dock i allt större grad av biogas eller andra miljödrivmedel, vilket är en fördel gentemot personbilar som i högre utsträckning är bensindrivna. Miljönyttan med materialåtervinning inom det svenska systemet har studerats genom livscykelanalyser av Ambell m.fl. (2010), Profu (2011) samt Profu (2013). Miljönyttan av att ta till vara resurser i avfall är större än den miljöpåverkan som sker vid insamling, transport och behandling. Ambell m.fl. (2010) finner att det finns stora miljövinster med ökad materialåtervinning av framförallt plastavfall samt pappers- och returpappavfall. De positiva miljöeffekterna av ökad materialåtervinning och minskad förbränning överstiger dessutom vida de negativa miljöeffekterna av eventuellt ökade transporter enligt exempelvis Ambell m.fl. (2010) och Hunhammar (1999), vilket dock inte bör tas som argument för att miljöbelastningen från transporter ska negligeras. (Redovisning av utredningen om insamlingen av förpackningsavfall (M2015:A), dnr M2016/00921/Ke.)

En stor del av dagens återvinningsstationer bedöms försvinna, vilket kommer att medföra att eventuella problem med nedskräpning och buller vid tömningar i stor utsträckning försvinner på dessa platser. Till viss del kan det dock innebära att dessa problem kan flyttas närmare bostadsfastigheterna. Denna fråga är dock viktig att förhålla sig till i samband med planering och utbyggnad av insamlingsystemet. I det fall återvinningsstationer tas bort, kan det även innebära att mark frigörs. Förslaget med ökade krav på insamling av förpackningsavfall i utemiljöer där många människor vistas bedöms kunna bidra till minskad nedskräpning i naturen. Av det avfall som finns i haven kommer 80 procent från land och merparten av detta är plastförpackningar och andra föremål av plast. På tio-i-topplistan för mätningar för sex stränder 2016 återfinns plastpåsar, godis- och glasspapper samt snabbmatsförpackningar och kartonger och kartongfragment. (Se Skräpprapporten 2017, En rapport från Håll Sverige Rent om nedskräpning i Sverige.)

Ökad tillsyn över förpackningars utformning kommer att driva på producenterna i arbetet med att ta fram mer resurssnåla och miljövänliga förpackningar och att förpackningar endast används när det är nödvändigt.

Tanken med föreslagna sanktionsbestämmelser är att de ska fylla ett preventivt syfte, och därmed förebygga överträdelser av

aktuella bestämmelser. Sammantaget bör förslagen kunna antas innebära positiva effekter för miljön.

13.7 Inre marknaden

Förslagen bedöms inte utgöra hinder för den gränsöverskridande handeln med varor eller avfall eller för de tjänster som är förknippade med dessa.