

Lagrådsremiss

Förhandsgodkännande av insamlingssystem för förpackningar och returpapper

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 6 mars 2008

Andreas Carlgren

Egon Abresparr
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att producenter av förpackningar och producenter av vissa slags papper, bl.a. tidningspapper, ska se till att förpackningarna eller papperet omfattas av insamlingssystem för återanvändning eller återvinning. Det föreslås också att föreskrifter får meddelas om krav på tillstånd för att yrkesmässigt driva sådana insamlingssystem.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 september 2008.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Förhandsgodkännande av insamlingssystem för förpackningar och returpapper.....	6
5	Konsekvenser.....	9
6	Författningskommentar.....	9
	Remissinstanserna	11

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 7 a § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

7 a §¹

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får *i fråga om* förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall meddela föreskrifter om

1. *skyldighet* för producenter att se till att *sådana förpackningar* omfattas av *retursystem* för återvinning och återanvändning,

2. *skyldighet* för producenter att se till att *retursystemen* utformas så att de genom utbetalning av pant eller premie uppmuntrar att förpackningar lämnas tillbaka till systemen,

3. *förbud* för producenter att överlåta eller saluföra *förpackningar* som inte ingår i ett *retursystem*,

4. *krav på* att *förpackningar* som ingår i *retursystem* skall förses med märkning med uppgifter om *systemet*,

5. *krav på* tillstånd för att yrkesmässigt driva ett *retursystem* eller tappa konsumtionsfärdig dryck i *sådana* förpackningar av plast eller metall eller till Sverige föra in konsumtionsfärdig dryck i sådana förpackningar,

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. *att* producenter av förpackningar och producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter ska se till att *förpackningarna* eller *papperet* omfattas av ett *insamlingssystem* för återvinning eller återanvändning,

2. *att* producenter av förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall

a) *ska* se till att *insamlingssystemen* utformas så att de genom utbetalning av pant eller premie uppmuntrar att förpackningar lämnas tillbaka till systemen,

b) *får* överlåta eller saluföra *förpackningarna* endast om de ingår i ett *insamlingssystem*, och

c) *ska* se till att *förpackningarna* förses med märkning med uppgifter om *insamlingssystemet*,

3. *krav på* tillstånd för att yrkesmässigt driva ett *sådant insamlingssystem* som avses i 1,

4. *förutsättningar* som ett *insamlingssystem* måste uppfylla för att ett tillstånd enligt 3 ska kunna ges,

5. *krav på* tillstånd för att yrkesmässigt tappa konsumtionsfärdig

¹ Senaste lydelse 2003:1187.

Nuvarande lydelse

6. avgift vid införsel och *andra föreskrifter som kan behövas* för att säkerställa att inhemska och till Sverige införda förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall kan konkurrera på lika villkor.

Föreslagen lydelse

dryck i förpackningar gjorda av plast eller metall eller till Sverige föra in konsumtionsfärdig dryck i sådana förpackningar, *och*

6. avgift vid införsel och *annat* som *behövs* för att säkerställa att inhemska och till Sverige införda förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall kan konkurrera på lika villkor.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2008.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag (dnr M2005/6430/A) att redogöra för hur förordningen om producentansvar för förpackningar och returpapper följs samt hur överenskommelser om insamlingssystemens servicenivå och tillsynsvägledningen har fungerat. I uppdraget ingick att föreslå hur reglerna för producentansvaren kan få ett bättre genomförande i praktiken. Uppdraget redovisades den 1 december 2006 i Naturvårdsverkets rapport ”Framtida producentansvar för förpackningar och tidningar” (rapport 5648). Naturvårdsverkets förslag återges i *bilaga 1*. Rapporten remitterades under våren 2007. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissvaren och en sammanställning av dem finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2006/5439/Kk).

4 Förhandsgodkännande av insamlingssystem för förpackningar och returpapper

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att producenter av förpackningar och producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter ska se till att förpackningarna eller papperet omfattas av ett insamlingssystem för återvinning eller återanvändning. Föreskrifter får också meddelas om krav på tillstånd för att yrkesmässigt driva sådana insamlingssystem samt om förutsättningar som ett insamlingssystem måste uppfylla för att ett tillstånd ska kunna ges. Ändringarna träder i kraft den 1 september 2008.

Naturvårdsverkets förslag överensstämmer med regeringens förslag men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget om förhandsgodkännande av insamlingssystem. Enstaka kommuner har invänt att tillsynsbehovet kommer att öka om förslaget genomförs.

Skälen för regeringens förslag

Med stöd av 15 kap. 6 § miljöbalken har regeringen meddelat föreskrifter om skyldighet för producenter av förpackningar och returpapper att samla in och ta hand om förpackningarna och papperet. Bestämmelserna finns i förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar och förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper. Med returpapper avses avfall av tidningar. Med tidningar jämställs tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper.

Inom Naturvårdsverket finns ett avfallsråd där företrädare för såväl myndigheter som avfallsproducenter ingår. Avfallsrådet ger Naturvårdsverket stöd i aktuella frågor på avfallsområdet.

Problem med de nuvarande producentansvarssystemen

Det har under lång tid förts en diskussion om den service och tillgänglighet som insamlingen av förpackningar och tidningar innebär för hushållen. I november 2004 kom man i Avfallsrådet överens om hur hanteringen av förpackningar och returpapper bör gå till. En viktig del i överenskommelsen är den grad av service som insamlingssystemet ger. Överenskommelsen var avsedd att fungera som stöd och riktlinjer för ett väl fungerande samarbete mellan kommuner och producenter. Under 2005 gav Naturvårdsverket ut en tillsynsvägledning riktad till kommunerna och under 2006 genomfördes utbildningar för kommunala miljöinspektörer.

Den 1 januari 2007 började förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar att gälla. Den ersatte en tidigare förordning från 1997 och ställer högre krav än tidigare på samråd mellan kommuner och producenter och på insamlingssystemens servicenivå.

Naturvårdsverket har konstaterat att en stor brist med dagens regler om producentansvar för förpackningar och returpapper är att det är svårt för kommunen att bedriva en effektiv tillsyn. Någon kommunal tillsyn över producentansvaret sker inte i någon stor omfattning. Tillsynsfrågan hör samman med att producenterna för att lösa sin uppgift har bildat eller anlitat s.k. materialbolag som sköter det praktiska arbetet med producentansvaret. Materialbolagen är inte producenter i lagens mening. Ansvar för att avfallsinsamlingen fungerar ligger på ett stort antal producenter samtidigt som hanteringen sköts av få materialbolag. När det brister i insamlingen blir det inte effektivt för tillsynsmyndigheterna att vända sig med förelägganden till var och en av de ansvariga producenterna. Även om varje producent i och för sig har ansvaret för att insamlingen fungerar, är verkligheten ofta sådan att den enskilde producenten har små möjligheter att bestämma över hur materialbolaget bedriver sin verksamhet.

Krav på insamlingssystem

En bättre ordning vore därför att kräva av producenterna att de ser till att deras förpackningar och papper omfattas av ett fungerande insamlingssystem och att kräva att sådana insamlingssystem kontrolleras av tillsynsmyndigheten direkt och inte via det stora antalet anslutna producenter.

I dag är det endast producenter av förpackningar för konsumtionsfärdig dryck av plast eller metall som omfattas av skyldigheten att ingå i ett godkänt retursystem. Genom att utvidga skyldigheten att ingå i ett godkänt insamlingssystem till producenter även av andra förpackningsslag och returpapper blir såväl producenternas som materialbolagens ansvar och skyldigheter tydligare och det blir lättare att bedriva tillsyn över avfallsinsamlingen.

Det är lämpligt att utforma reglerna i enlighet med detta. Det nuvarande bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i fråga om förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall föreskriva om skyldighet för producenter att förpackningarna omfattas av ett insamlingssystem och om krav på tillstånd för att yrkesmässigt få driva ett sådant insamlingssystem bör utvidgas till att omfatta alla slags förpackningar och till att omfatta sådant

papper som avses i förordningen om producentansvar för returpapper. Det nuvarande bemyndigandet i övrigt, t.ex. om pant eller premie, märkning eller saluförbud behöver dock även fortsättningsvis endast omfatta plast- och metallförpackningar för konsumtionsfärdig dryck.

Vissa kommuner har invänt att tillsynsbehovet kommer att öka om förslaget genomförs. Regeringen bedömer att så inte är fallet. Kommunerna har även i dag ansvar för tillsynen över producentansvaret, men har svårt att med nuvarande regelverk bedriva en effektiv tillsyn. Förslaget syftar till att ge kommunerna bättre möjligheter att bedriva en effektivare tillsyn.

Närmare om godkända insamlingssystem

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ha möjlighet att meddela föreskrifter om vilka krav som måste uppfyllas av ett insamlingssystem för att det ska få vara godkänt. Med stöd av ett sådant bemyndigande kan regeringen ställa krav på hur insamlingssystem ska utformas. Tanken är att en organisation (ett materialbolag) eller en enskild producent ansöker om godkännande av sitt insamlingssystem hos en prövningsmyndighet. Ett godkännande bör kunna förenas med de villkor som behövs för att systemet ska fungera tillfredsställande. Den som innehar godkännandet ansvarar för hur insamlingssystemet bedrivs. De enskilda producenternas ansvar kvarstår men i den utsträckning som förpackningarna eller papperet omfattas av det godkända insamlingssystemet blir den som driver systemet självständigt ansvarig för hur insamlingen bedrivs och fungerar. Av de enskilda producenterna krävs att de ser till att deras förpackningar och papper omfattas av ett godkänt insamlingssystem – oavsett om insamlingssystemet är producentens eller någon annans.

Ett insamlingssystem som är godkänt men som inte lever upp till kraven riskerar att tillståndet dras in och därmed kan verksamheten inte fortsätta och de berörda producenterna får svårt att visa att de tar sitt producentansvar. I detta finns en drivkraft för producenterna att se till att de system som de ansluter sig till eller anlitar verkligen fungerar. En ordning med på förhand godkända insamlingssystem syftar till att tydliggöra vilka producenter som ingår i insamlingssystemen och det blir därmed lättare att agera mot så kallade friåkare som står utanför systemet.

De närmare kraven på insamlingssystemen kan bestämmas i en förordning eller i myndighetsföreskrifter. Det kan exempelvis handla om återvinningsmål, renhållning vid samlingsstationerna, information, tillgänglighet, servicenivå m.m. Villkoren för insamlingssystemen bör ge förutsättningar för en god servicenivå och kostnadseffektivitet i insamlingssystemen.

Naturvårdsverket har föreslagit att godkännanden ska kunna tidsbegränsas till mellan 5 och 10 år, eftersom ett godkännande bör omprövas med hänsyn till den tekniska utvecklingen och kunskapsmässiga framsteg i samhället. Även sådana förutsättningar för godkännande bör kunna meddelas av regeringen inom ramen för ett bemyndigande.

5 Konsekvenser

Producentansvaren för förpackningar och tidningar har funnits sedan 1994. Ansvaret är väl inarbetat och producenterna har haft lång tid att utveckla organisationen för hur insamlingen ska genomföras. Det sker en kontinuerlig förändring av hur producenterna är organiserade. En ordning med på förhand godkända insamlingssystem innebär att materialbolagen behöver skicka in en ansökan om godkännande till Naturvårdsverket. I ansökan behöver bland annat en beskrivning av insamlingssystemet göras samt redovisas vilka producenter som ingår i systemet. Denna information finns i dag hos materialbolagen. Det kommer därmed att bli en viss initial administrativ börda för materialbolagen, men den bedöms vara begränsad. För tillståndsmyndighetens del kommer godkännande av ansökningarna att innebära att resurser behöver tas i anspråk. Arbetet med godkännandena kommer dock att uppvägas av att det tydligare producentansvaret medför mindre dagligt arbete för myndigheterna i fråga om vägledning, diskussion om ansvarsfördelning m.m. För kommunernas del förbättras möjligheterna till en effektiv tillsyn över materialbolagens verksamhet. Små producenter kan beredas möjlighet att undantas från kravet på att ingå i ett godkänt system om de administrativa kostnaderna blir oproportionerligt höga för ett sådant företag. Redan i dag anser materialbolagen att producenter med en årsomsättning understigande 500 000 kronor inte behöver ansluta sig till materialbolagens system. Därmed har materialbolagen accepterat att kostnadsfritt administrera dessa producenters återvinning. Hur producentansvaret närmare ska avgränsas kan lösas inom ramen för de bemyndiganden som regeringen har.

6 Författningskommentar

15 kap. 7 a §

Paragrafen får en ny lydelse som innebär ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i fråga om förpackningar och vissa sorters papper meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att ingå i ett insamlingssystem och krav på tillstånd för att driva ett insamlingssystem. Med papper avses s.k. returpapper, dvs. papper i form av tidningar, tidskrifter, direktreklam, olika sorters kataloger som exempelvis telefon- och postorderkataloger och andra liknande pappersprodukter.

I den del som det nuvarande bemyndigandet avser föreskrifter om pant eller premie, överlåtelse- och saluförbud för förpackningar som inte omfattas av ett retursystem, krav på märkning av förpackningar samt om avgift vid införsel eller andra krav som kan behövas för att inhemska och importerade förpackningar ska kunna konkurrera på lika villkor ska även fortsättningsvis gälla enbart flaskor eller burkar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall. Med anledning av detta får paragrafen en ny redaktionell utformning.

Naturvårdsverkets förslag

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

6 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett sätt som kan krävas för hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Sådana föreskrifter får meddelas i fråga om avfallet från sådan verksamhet som producenterna bedriver och avfall som utgörs av sådana förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller säljer.

Föreskrifter om skyldighet för en producent att ta hand om avfall som utgörs av varor eller förpackningar som producenten inte tillverkat, fört in till Sverige eller sålt får endast avse den del av avfallet som motsvarar producentens andel av marknaden för nya sådana varor eller förpackningar eller på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

Föreskrifter enligt första stycket får även gälla krav på att insamlingen av avfall som utgörs av förpackningar och returpapper ska ske i ett insamlingssystem som godkänts av den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om prövningsförfarandet och de krav som måste vara uppfyllda för att ett insamlingssystem ska godkännas enligt tredje stycket.

Remissinstanserna

Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet, Statens jordbruksverk, Konsumentverket, Boverket, Konkurrensverket, Näringslivets regelnämnd, Sveriges Kommuner och Landsting, Avfall Sverige, Sundbybergs stad, Gotlands kommun, Borås stad, Stockholms stad, Göteborgs stad, Härjedalens kommun, Umeå kommun, Luleå kommun, Piteå kommun, Renhållningen Piteå, Ragunda kommun, Täby kommun, Bergs kommun, Krokoms kommun, Samrådsgrupp Avfall i Västerbotten, Nordvästra Skånes Renhållnings AB, Malmö stad, Fastighetsägarna, SABO, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen, Villaägarnas Riksförbund, Förpacknings- och tidningsinsamlingen, Plastkretsen, Reparegistret, Returkartong, Svensk Glasåtervinning, Svenska Metallkretsen, Pressretur, Returpack, Sveriges bryggerier, Svenskt Näringsliv, Skogsindustrierna, Återvinningsindustrierna, KTH, Högskolan Dalarna, Luleå tekniska universitet, LO, Stockholms tingsrätt, Swedac, Systembolaget, TCO och SACO.