

## Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 6 april 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av producentansvaret samt att föreslå garantier för producentansvarets fullföljande och funktion. Av dir. 2000:28 framgår att den särskilde utredaren också fick i uppgift att undersöka om ytterligare varugrupper skall kunna omfattas av producentansvar. Regeringen har vidare den 26 april 2001 beslutat om tilläggsdirektiv (Dir. 2001:33). Av detta framgår att utredningen ska ske i samråd med Naturvårdsverket i deras regeringsuppdrag om ekologiskt omhändertagande av avfall och Utredningen om översyn av vissa avfallsskattefrågor (Fi 2001:05).

Riksdagsledamoten Sinikka Bohlin förordnades som särskild utredare från och med den 6 april 2000.

Att som experter biträda utredningen förordnades från och med den 1 juli 2000 departementssekreteraren Charlotta Andersson, verkställande direktören Mikael Ankers, numera organisationsdirektören Michael Borchers, departementssekreteraren Ulrika Dackeby, försäkringsjuristen Lena Friman-Blomgren, kanslirådet Håkan Hallstedt, verkställande direktören Annika Helker Lundström, enhetschefen Inger Klöfver, verkställande direktören Jan Rehnberg, miljöansvariga Gun-Britt Solberg, geologen Peter Wenster, verkställande direktören Weine Wiquist samt från och med den 1 september 2000, avdelningsdirektören Tobias Robinson.

Lena Friman-Blomgren entledigades från och med den 29 november 2000. Från och med den 30 november 2000 förordnades försäkringsjuristen Eva Lindberg.

Den 15 december 2000 entledigades Håkan Hallstedt från uppdraget samt från och med den 16 december 2000 till och med den 21 september 2001 förordnades rättssakkunnige Hans Larsson.

Som sekreterare i utredningen har avdelningsdirektören Anita Linell tjänstgjort sedan den 21 augusti 2000. Alicia Ormazábal har varit utredningens assistent.

Den särskilde utredaren och experterna har enats om att inga särskilda yttranden lämnas i betänkandet.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Resurs i retur.

Stockholm i december 2001

Sinikka Bohlin

Anita Linell

# Innehåll

Sammanfattning .....	15
Summary .....	31
Författningsförslag .....	47
<b>I BAKGRUNDEN .....</b>	<b>63</b>
<b>1 Uppdraget och utredningens genomförande .....</b>	<b>65</b>
1.1 Utredningens direktiv.....	65
1.2 Utredningens arbete; metod och process.....	66
1.3 Underlag för utredningens arbete.....	68
1.3.1 Tidigare genomförda utredningar inom producentansvarsområdet .....	68
1.3.2 Externa uppdrag.....	69
1.3.3 Underlag från arbetsgrupper.....	70
1.3.4 Underlag som överlämnats till utredningen efter beslut av regeringen .....	70
1.3.5 Övrigt underlag.....	71
1.4 Samråd med andra utredningar .....	71
<b>2 Mina utgångspunkter och avgränsningar .....</b>	<b>73</b>
Min bedömning.....	73
2.1 Syftet med producentansvaret.....	74
2.1.1 Generell beskrivning av syftet med producentansvaret.....	74
2.1.2 Tankarna bakom producentansvaret för olika typer av varor .....	76
2.2 Miljökvalitetsmålen och producentansvarets syfte.....	77
2.3 Miljöbalken.....	78

2.3.1	Miljöbalkens mål, 1 kap. 1 § stödjer syftena med producentansvaret .....	78
2.4	Hur EU:s arbete och regelverk påverkar utredningen.....	79
2.4.1	EU-policy .....	79
2.4.2	Grönbok om integrerad produktpolicy.....	80
2.4.3	Direktiv och andra pågående arbeten .....	81
2.5	Mina grundläggande värderingar .....	85
2.6	Fokuseringar och avgränsningar i utredningen .....	87
<b>II</b>	<b>UTVÄRDERINGEN .....</b>	<b>89</b>
<b>3</b>	<b>Utvärdering av hur producentansvaret har fungerat hittills .....</b>	<b>91</b>
3.1	Utvärdering av förpackningar.....	91
3.1.1	Förordningen om producentansvar för förpackningar.....	94
3.1.2	Kort historik.....	96
3.1.3	Beskrivning av marknad och aktörer .....	99
3.1.4	Utvärdering av systemens effektivitet och aktörernas deltagande .....	119
3.1.5	Utvärdering av ekonomiska effekter .....	123
3.1.6	Utvärdering av konkurrenssituationen.....	129
3.2	Utvärdering av bilar.....	133
3.2.1	Förordningen om producentansvar för bilar.....	134
3.2.2	Kort historik.....	136
3.2.3	Marknad och aktörer.....	139
3.2.4	Utvärdering av miljöeffekter .....	142
3.2.5	Utvärdering av systemets effektivitet och aktörernas deltagande .....	145
3.2.6	Utvärdering av ekonomiska effekter .....	148
3.2.7	Utvärdering av konkurrens .....	151
3.3	Utvärdering av däck .....	155
3.3.1	Förordningen om producentansvar för däck .....	156
3.3.2	Kort historik.....	157
3.3.3	Beskrivning av marknad och aktörer .....	158
3.3.4	Utvärdering av miljöeffekter .....	159
3.3.5	Utvärdering av systemens effektivitet och aktörernas deltagande .....	160
3.3.6	Utvärdering av ekonomiska effekter .....	162
3.3.7	Utvärdering av konkurrens .....	164

3.4	Utvärdering av returpapper .....	167
3.4.1	Förordningen om producentansvar för returpapper .....	169
3.4.2	Kort historik.....	169
3.4.3	Beskrivning av marknad och aktörer .....	170
3.4.4	Utvärdering av miljöeffekter .....	171
3.4.5	Utvärdering av systemens effektivitet och aktörernas deltagande .....	177
3.4.6	Utvärdering av ekonomiska effekter .....	179
3.4.7	Utvärdering av konkurrens .....	181
3.5	Utvärdering av frivilligt åtagande för kontorspapper .....	185
3.5.1	Det frivilliga åtagandet för kontorspapper.....	185
3.5.2	Kort historik.....	187
3.5.3	Marknad och aktörer .....	187
3.5.4	Utvärdering av miljöeffekter .....	188
3.5.5	Utvärdering av systemens effektivitet och aktörernas deltagande .....	188
3.5.6	Utvärdering av ekonomiska effekter .....	189
3.5.7	Utvärdering av konkurrens .....	190
3.6	Utvärdering av frivilligt åtagande inom byggsektorn.....	191
3.6.1	Det frivilliga åtagandet – Byggsektorns handlingsplan för ett utvidgat producentansvar .....	194
3.6.2	Kort historik.....	196
3.6.3	Marknad och aktörer .....	197
3.6.4	Utvärdering av miljöeffekter .....	199
3.6.5	Utvärdering av systemens effektivitet och aktörernas deltagande .....	207
3.6.6	Utvärdering av ekonomiska effekter .....	214
3.6.7	Utvärdering av konkurrens .....	215
3.7	Utvärdering av returdryckesförpackningar .....	219
3.7.1	Lagen om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium och lagen om vissa dryckesförpackningar .....	220
3.7.2	Kort historik.....	221
3.7.3	Marknad och aktörer .....	222
3.7.4	Utvärdering av miljöeffekter .....	223
3.7.5	Utvärdering av systemens effektivitet och aktörernas deltagande .....	228
3.7.6	Utvärdering av ekonomiska effekter .....	232
3.7.7	Utvärdering av konkurrens .....	239

3.8	Beskrivning av producentansvar för elektriska och elektroniska produkter (el-produkter) .....	245
3.8.1	Regelverk för elektriska och elektroniska produkter .....	246
3.8.2	Kort historik – återvinningen av elektronik innan producentansvaret infördes .....	248
3.8.3	Beskrivning av marknad och aktörer .....	249
3.8.4	Ändringar i av förordningar .....	251
3.9	Utvärdering av regelverken för blybatterier .....	253
3.9.1	Regelverk för batterier .....	254
3.9.2	Kort historik.....	256
3.9.3	Marknad och aktörer.....	257
3.9.4	Utvärdering av miljöeffekter .....	259
3.9.5	Utvärdering av systemens effektivitet och aktörernas deltagande .....	261
3.9.6	Utvärdering av ekonomiska effekter .....	263
3.9.7	Utvärdering av konkurrens .....	265
3.10	Utvärdering av övergripande frågor och helhetsyn .....	267
3.10.1	Syfte.....	268
3.10.2	Återvinningsmålen – anpassning till EU:s regelverk och/eller regionalisering? .....	269
3.10.3	Omfattar dagens producentansvar och frivilliga åtaganden viktiga delar av materialanvändningen? ..	270
3.10.4	Täcker producentansvaret och frivilliga åtaganden in varor med stor miljöpåverkan?.....	279
3.10.5	Ger producentansvaret upphov till kretslopp eller förlängda värdekedjor? .....	280
3.10.6	Finns det ett helhetsperspektiv för konsumenternas åtaganden?.....	281
3.10.7	Underlättar materialbolagens och kommunernas system näringslivets frivilliga miljöarbete och återvinningsbranschens utveckling? .....	283
3.10.8	Finns det inneboende målkonflikter vid produktdesign?.....	289
3.10.9	Hur påverkar systemen för producentansvar arbetsmiljön? .....	290
3.10.10	Hur fungerar tillsyn och uppföljning?.....	292

4	Beskrivning av styrmedel och verktyg som bidrar till "producenters ansvar" och en bedömning av deras effektivitet .....	295
4.1	Utgångspunkter för utvärderingen av styrmedel som bidrar till "producenters ansvar" .....	297
4.2	Styrmedel som bidrar till producentansvar .....	297
4.2.1	Översikt över styrmedel som bidrar till producentansvar .....	297
4.2.2	Styrmedlens effekter på producentansvaret .....	299
4.3	Miljööverenskommelser .....	305
4.3.1	Definition och krav på utformningen .....	305
4.3.2	Hur är dagens frivilliga åtaganden konstruerade jämfört med utformningskriterierna? .....	306
4.3.3	Generella erfarenheter av frivilliga svenska åtaganden under 1990-talet .....	307
4.4	Styrmedel, handel och konkurrens .....	309
5	Problemformulering – en syntes av utvärderingen .....	311
5.1	Syfte med kapitlet .....	312
5.2	En sammanställning av utvärderingen av gällande producentansvar, frivilliga åtaganden och returdryckesförpackningar .....	312
5.3	En sammanställning från utvärderingen av övergripande frågor och helhetssyn .....	317
5.4	Sammanfattande bedömning av utvärderingen av producentansvaret .....	318
5.5	Utvärdering av samspelet mellan producentansvar och andra styrmedel samt utformningen av frivilliga åtaganden .....	318
III	VISIONEN .....	321
6	Alternativa sätt att forma framtidens varu- och avfallsflöden – tre visioner .....	323
6.1	Bakgrund till visionerna .....	323
6.2	Tre visioner .....	324
6.3	Jämförande översikt av visionerna .....	329

<b>7</b>	<b>Omvärldsutveckling.....</b>	<b>335</b>
7.1	Exempel på trender i samhällsutvecklingen.....	335
7.2	Syftet med omvärldsscenarierna och arbetsätt.....	344
7.3	Variabler som kännetecknar omvärldsscenarierna .....	344
7.4	Åtta omvärldsscenarier.....	345
<b>8</b>	<b>Konsekvensanalyser av visionerna.....</b>	<b>365</b>
8.1	Tillvägagångssätt.....	365
8.2	Resultat – visionernas styrkor och svagheter .....	365
8.3	Sammanfattning av konsekvensanalyserna .....	370
<b>9</b>	<b>Min vision .....</b>	<b>375</b>
9.1	Utgångspunkterna för visionen.....	375
9.2	Min vision med några viktiga motiv.....	375
<b>IV</b>	<b>FÖRSLAGEN .....</b>	<b>385</b>
<b>10</b>	<b>Överväganden och förslag rörande utvidgat producentansvar och frivilliga åtaganden.....</b>	<b>387</b>
10.1	Motiv till urval av varugrupper aktuella för ökat ansvarstagande .....	390
10.2	Val av kriterier som utgångspunkt för mina överväganden .....	393
10.3	Varor med miljöpåverkan vid produktionen, i driftsfasen och i avfallsledet.....	394
10.3.1	Byggnader .....	394
10.3.2	Tunga fordon.....	407
10.4	Varor med miljöpåverkan vid produktionen och i avfallsledet och som innehåller kemikalier som kan spridas i samband med användningen av varan .....	414
10.4.1	Virke impregnerat med vattenlösliga medel.....	414
10.4.2	Blybatterier .....	417
10.5	Varor med miljöpåverkan främst vid produktionen och i avfallsledet.....	419
10.5.1	Möbler.....	419
10.5.2	Leksaker .....	423
10.5.3	Papper från spelprodukter .....	426
10.5.4	Lantbruksplast.....	428



10.6	Utvidgat producentansvar i ett helhetsperspektiv .....	432
10.7	Frivilliga åtaganden i stället för lagstadgat producentansvar .....	434
10.8	Frivilliga åtaganden behöver en nationell motor .....	435
<b>11</b>	<b>Hur ska visionen nås? .....</b>	<b>441</b>
11.1	Förslag rörande övergripande frågor och helheten.....	441
11.1.1	Förslag för att göra syftet och målen med producentansvaret tydligare .....	442
11.1.2	Förslag rörande ökad användning av återvunnen råvara.....	449
11.1.3	Förslag till förbättringar sett ur konsumentperspektiv – aktörernas roller och systemens effektivitet.....	450
11.1.4	Förslag till åtgärder för att minska monopoleffekter .....	473
11.1.5	Förslag rörande verktyg för att bedöma och minska miljöpåverkan från produkter .....	479
11.1.6	Arbetsmiljö.....	486
11.1.7	Förslag rörande tillsyn och uppföljning .....	486
11.2	Förpackningar – förslag till förändringar .....	494
11.2.1	Målnivåer och miljöeffekter .....	495
11.2.2	Aktörernas roller och systemens effektivitet.....	500
11.2.3	Ekonomiska effekter .....	500
11.2.4	Konkurrens .....	500
11.2.5	Tillsyn och uppföljning .....	501
11.3	Bilar – förslag till förändringar .....	501
11.3.1	Målnivåer och miljöeffekter .....	501
11.3.2	Aktörernas roller och systemens effektivitet.....	503
11.3.3	Ekonomiska effekter .....	506
11.3.4	Konkurrens .....	506
11.4	Däck – förslag till förändringar.....	509
11.4.1	Målnivåer och miljöeffekter .....	509
11.4.2	Aktörernas roller och systemens effektivitet.....	510
11.4.3	Ekonomiska effekter .....	510
11.4.4	Förslag rörande konkurrensproblem .....	511
11.5	Returpapper – förslag till förändringar.....	512
11.5.1	Målnivåer och miljöeffekter .....	512
11.5.2	Aktörernas roller och systemens effektivitet.....	512

11.5.3 Överväganden och förslag rörande fastighetsnära insamling.....	512
11.5.4 Konkurrens.....	513
11.5.5 Tillsyn och uppföljning.....	514
11.6 Kontospapper – förslag till förändringar.....	514
11.7 Bygg- och rivningsavfall – förslag till förändringar .....	515
11.8 Returdryckesförpackningar – förslag till förändringar .....	515
11.8.1 Målnivåer och miljöeffekter .....	516
11.8.2 Aktörernas roller och systemens effektivitet.....	517
11.8.3 Ekonomiska effekter.....	519
11.8.4 Konkurrens.....	520
11.9 Elektriska och elektroniska produkter – förslag till förändringar .....	526
<b>12 Ekonomiska garantier för producentansvarets fullföljande .....</b>	<b>529</b>
12.1 Bakgrund.....	530
12.2 Jämförelse mellan olika finansieringsformer .....	531
Min bedömning .....	535
12.3 Fördjupad analys av försäkringslösning.....	536
12.3.1 Obligatorisk eller frivillig försäkringslösning .....	536
12.3.2 Kontroll att försäkring tecknas .....	536
12.3.3 Är producentansvarsförsäkring ekonomisk garanti eller styrmedel?.....	538
12.3.4 Analys av vilka produktgrupper som passar för försäkringsalternativet .....	538
12.3.5 Två olika typer av försäkringsskydd .....	542
12.3.6 Försäkringsrisken för producentansvar.....	544
12.3.7 Subsidiär lösning .....	545
12.3.8 Erfarenheter från försäkringar av producentansvar .....	546
<b>13 Författningskommentar .....</b>	<b>549</b>
13.1 Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808) .....	549
13.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper.....	555
13.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1994:1236) om producentansvar för däck.....	555

13.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:185) om producentansvar för förpackningar.....	556
13.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar .....	557
13.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:338) om vissa dryckesförpackningar.....	560
13.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium .....	560
13.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:208) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter .....	562
13.9 Förslag till ändring i renhållningsförordningen (1998:902).....	563
Referenser.....	565
<b>Bilagor:</b>	
Kommittédirektiv .....	575
Tilläggsdirektiv .....	585
Referensgrupp .....	587



# Sammanfattning

## Uppdraget

Mitt uppdrag består av flera delar. Jag ska utvärdera gällande producentansvar för förpackningar, bilar, däck och returpapper, systemen för returdryckesförpackningar, de frivilliga åtagandena för kontorspapper och byggsektorn, samt vid behov ge förslag till förbättringar. Jag har också i uppdrag att överväga om det lagstadgade producentansvaret ska utvidgas till ytterligare varugrupper. Därutöver ska jag utreda och lämna förslag till ekonomiska garantier för producentansvarets fullföljande.

## Utgångspunkterna

De miljöpolitiska syftena med producentansvaret har varit utgångspunkt för både utvärderingen och mina förslag. Målsättningen är att

- minska mängden avfall till deponi,
- minska miljöpåverkan genom hushållning med material och energi under produktens livscykel,
- minska användningen av farliga kemiska ämnen,
- minska nedskräpningen.

Andra viktiga utgångspunkter för utvärderingen och mina förslag är aktörernas roller och systemens effektivitet, samhällsekonomiska effekter och konkurrensaspekter som t.ex. problem med friåkare och monopol tendenser.

## Resultatet av utvärderingen

*Återvinningsmålen.* Jag gör bedömningen att återvinningsmålen för det lagstadgade producentansvaret, returdryckesförpackningarna och de frivilliga åtagandena i de flesta fall har nåtts på ett tillfredsställande sätt. Några områden där målen inte har nåtts är vissa förpackningsslag och byggsektorns frivilliga åtagande.

*Miljöpolitiska syften.* De miljöpolitiska huvudsyftena med producentansvaret har nåtts dvs. minskade mängder till deponi och hushållning med material och energi. Livscykelanalyser visar att deponering är det miljömässigt sämsta alternativet. Materialåtervinning är att föredra framför energiutvinning. I vissa fall är de miljömässiga skillnaderna mellan materialåtervinning och energiutvinning små, t.ex. för pappersförpackningar. Producentansvaret har lett till minskad användning av farliga kemiska ämnen men här har även annan lagstiftning haft stor betydelse. Pantssystemet för dryckesförpackningar har bidragit till minskad nedskräpning.

*Samhällsekonomiska effekter.* Utvärderingen visar att nu gällande återvinningsnivåer är samhällsekonomiskt försvarbara. Dock måste eventuella framtida ändringar av målnivåerna bedömas utifrån nya samhällsekonomiska analyser.

*Aktörernas roller och systemens effektivitet.* Jag konstaterar att de problem som finns i systemen ofta handlar om oklarheter i aktörernas roller, vilket i sin tur påverkar samarbetet negativt. Systemen för insamling från hushållen är relativt nya och behöver utvecklas vidare bl.a. för att underlätta för konsumenterna. Producentansvaret har byggts ut stegvis för olika varugrupper. I fortsättningen behövs mer helhetstänkande kring hur systemen hänger samman och ett starkare fokus på konsumenten som är en viktig länk i producentansvarskedjan.

*Konkurrens.* Det lagstadgade producentansvaret har givit upphov både till monopoltendenser och problem med friåkare, dvs. producenter som inte tar sitt ansvar. Andra problem är otillräcklig tillsyn och uppföljning.

*Sammanfattningsvis* gör jag bedömningen att nu gällande producentansvar är både miljömässigt och samhällsekonomiskt motiverat. Det bör därför fortsätta att gälla i stort sett i sin nuvarande utformning. Eftersom systemen inte har funnits så länge, finns det enligt min mening många oprövade lösningar att testa för att få bukt med de problem som handlar om konkurrens, aktörernas roller och samverkan samt systemens effektivitet.

*Kopplingen till andra styrmedel.* Förordningarna om producentansvar är beroende av andra styrmedel för att fungera bra. Det behövs information till aktörerna om hur systemen fungerar och varför de har införts. Förordningarna behöver även kombineras med ekonomiska styrmedel som fungerar som drivkrafter för ökad återvinning t.ex. skatt på deponering.

Det kan vara en fördel att låta lagstiftning om producentansvar föregås av frivilliga åtaganden för att få tid att lära mer om hur systemen fungerar när det gäller konkurrens, samhällsekonomi och praktiska frågor. Det kan även resultera i att det frivilliga åtagandet fungerar så bra att lagstiftning inte behövs.

### Min vision

År 2010 finns en blomstrande återvinningsmarknad. Framstegen har huvudsakligen gjorts genom en omfattande satsning på frivilliga åtaganden inom näringslivet i dialog och samråd med staten. Producenterna tänker i livscykelperspektiv när produkterna utformas. De uttjänta produkterna hanteras på fungerande marknader. En mångfald av nya tekniska lösningar för sortering och återvinning av olika materialslag har växt fram. De logistiska systemen byggs upp i samarbete mellan producenter, kommuner, fastighetsägare, handel, återvinnare och andra berörda. Konsumenten står i fokus som en viktig länk i producentansvarskedjan.

År 2010 är avfallet en resurs med ett värde och inte ett kvittblivningsproblem.

### Förslag rörande utvidgat lagstadgat producentansvar och frivilliga åtaganden

Jag har valt att göra mina överväganden om utvidgat producentansvar utifrån ett antal fallstudier av några intressanta varugrupper. Dessa skiljer sig åt bl.a. när det gäller miljöpåverkan och i vilken fas av produktens livscykel miljöpåverkan uppstår. Urvalet av varugrupper har gjorts med utgångspunkt i en nyligen gjord kunskaps-sammanställning, "Miljöpåverkan från olika varugrupper", men även utifrån önskemål från olika aktörer.

*Byggsektorn.* Jag konstaterar att det finns många skäl som talar för ett lagstadgat producentansvar inom byggbranschen. Några av

de viktigaste är den stora mängden material och varor som årligen produceras och hanteras av branschen, samtidigt som stora mängder avfall genereras. Ytterligare ett skäl för att införa producentansvar är att få bättre kontroll över de kemikalier som byggmaterial kan innehålla. Vidare finns det en stor potential att genom återanvändning och materialåtervinning hushålla med resurser i form av energi och material inom branschen. Den typen av hushållning har nyligen påbörjats och mycket återstår att göra. Det är också en stor och komplex sektor där det kan vara svårt att nå fram med budskapet om de frivilliga åtagandena till alla aktörer.

Byggsektorns Kretsloppsrad har presenterat en ny handlingsplan för utredningen. Den är betydligt bättre utformad än den första handlingsplanen som avslutades år 2000. Målen är mätbara både med avseende på när åtagandet ska vara klart och vad som ska åstadkommas till den aktuella tidpunkten. Dessutom finns en beskrivning på vilket sätt målen ska nås och hur de ska följas upp. Jag gör bedömningen att byggsektorn bör ha goda förutsättningar att fullfölja den nya handlingsplanen.

Trots att mycket talar för ett lagstadgat producentansvar för byggsektorn är min bedömning att arbetet med frivilliga åtaganden bör få fortsätta ytterligare några år. Motivet är att sektorn har presenterat en ny handlingsplan som ger ett trovärdigt intryck.

*Tunga fordon.* Jag konstaterar att redan i dag tas en mycket stor andel av uttjänta tunga fordon om hand eftersom det finns en fungerande marknad för reservdelar och materialåtervinning. Dessutom exporteras många av de begagnade fordonen för fortsatt bruk i andra länder. Nya regelverk träder i kraft den 1 januari år 2002. Då införs förbud mot att deponera utsorterat brännbar avfall. Dessutom införs en ny klassificering av farligt avfall. Det kommer att öka kraven på hur uttjänta tunga fordon ska tas om hand. Jag gör därmed bedömningen att det inte finns skäl att föreslå ett lagstadgat producentansvar.

*Impregnerat virke.* Impregnerat virke behöver tas om hand enligt gällande regler. Det finns möjligheter till återanvändning av t.ex. stolpar och slipers genom att skadade delar på virket kapas bort. Ett problem är att det finns många brukare, både stora och små. Livslängden kan vara 30 år eller mer för virket vilket ytterligare komplicerar ansvarsbilden. Jag gör bedömningen att producenterna bör ta ett ökat ansvar men att det inte är aktuellt med ett lagstadgat producentansvar.



*Blybatterier.* Blybatterier omfattas redan av lagstiftning i form av batteriförordningen. Omhändertagandet och återvinningen av batterier fungerar bra. Problemet med dåliga förutsättningar för att skapa långsiktighet i planeringen av verksamheten kan lösas genom ändrade avtal mellan Returbatt AB och Naturvårdsverket. Därmed gör jag bedömningen att det inte finns skäl att föreslå ny lagstiftning i form av ett lagstadgat producentansvar.

*Möbler.* De materialströmmar som uppstår i samband med konsumtion av möbler är förhållandevis stora sett ur ett nationellt perspektiv. Det behövs ytterligare åtgärder när det gäller minskad användning av kemikalier. Det finns en god potential för att låta materialåtervinningen öka. På grund av att en del möbler har en livslängd på hundra år eller mer är det inte självklart hur man ska skapa ekonomiska garantier för ett omhändertagande. Min bedömning är att producenterna bör ta ett större ansvar inom möbelbranschen men att tiden ännu inte är mogen för ett lagstadgat producentansvar.

*Leksaker.* Den mängd material som används i leksaker och den mängd avfall som uppstår är liten i förhållande till t.ex. byggbranschen och möbelbranschen. En del av leksakerna omfattas av producentansvar för elektriskt och elektroniskt avfall. Leksaker sparas ibland från generation till generation varför det inte är självklart hur man ska skapa ekonomiska garantier för ett omhändertagande. Sett ur resurshushållningsperspektiv finns det varugrupper som bör vara mer prioriterade vid ett utvidgat producentansvar. Jag gör därför bedömningen att det inte finns skäl att föreslå ett lagstadgat producentansvar.

Det finns dock ett pedagogiskt perspektiv. Leksaker är barnens första egna ägodelar. Genom att leksaksbranschen bidrar till ett omhändertagande av kasserade leksaker så kan branschen också bidra till tidiga insikter hos barn om olika sätt att hushålla med resurser.

En mycket stor andel leksaker importeras. När det gäller krav på minskad användning av kemikalier och produktens utformning kan det vara svårt för ett litet land att ensamt ställa krav på producenterna. Det finns därför starka skäl att kraven samordnas inom EU.

*Pappersprodukter från spel.* Mitt förslag är ett frivilligt åtagande för pappersprodukter från spel enligt det underlag som ATG och Svenska Spel har lämnat till utredningen. Målsättningen med åtagandet är bl.a. att öka materialåtervinningen genom en utökad källsortering och att minska nedskräpningen.

*Lantbruksplast.* Mitt förslag är ett frivilligt åtagande för lantbrukets ensilageplast enligt det underlag som berörda branschintressenter har lämnat till utredningen. Målet är en materialåtervinning om minst 30 procent till år 2004. Jag vill därutöver poängtera vikten av att den plast som inte kan materialåtervinnas förbränns enligt gällande regler.

*Sammanfattande bedömning och förslag.* Jag har genomfört ett antal fallstudier av produkter för att se om det finns skäl att föreslå en utvidgning av det lagstadgade producentansvaret. Jag har kommit till slutsatsen att det finns ett klart behov av ökat ansvarsstagande från producenternas sida för att minska mängden deponerat avfall, hushålla med energi och material, minska användningen av farliga kemiska ämnen och nedskräpningen.

Jag har däremot inte funnit några produkter där det finns tydliga motiv till ett lagstadgat producentansvar med omedelbar verkan.

Orsakerna är flera. En hel del av produkterna har en livslängd på flera decennier, ibland på hundra år eller mer. Då är det svårt att skapa ekonomiska garantier för producentansvarets fullföljande och det behövs tid för att hitta formerna för hur det skulle kunna fungera. I flera fall skulle ett utvidgat lagstadgat producentansvar innebära en överlappning med redan befintliga förordningar. Det kan skapa problem när det gäller ansvarsfrågan, något som också kräver tid att reda ut. Det finns också exempel på produkter där återanvändning och återvinning har kommit långt utan lagstiftning och där ny lagstiftning inom avfallsområdet kommer att fungera som en drivkraft för fortsatta åtgärder.

Som ett alternativ till utvidgat lagstadgat producentansvar vill jag i stället föreslå en omfattande satsning på att låta producenterna utveckla frivilliga åtaganden.

I några fall finns färdiga förslag till frivilliga åtaganden i denna utredning, baserade på underlag som har lämnats av berörda aktörer. Det gäller produkter som ligger i gränslandet till gällande förordningar, lantbrukets ensilageplast och pappersprodukter från spel. För byggsektorn finns ett förslag till ett förnyat frivilligt åtagande. Några produkter som kan vara aktuella för nya frivilliga åtaganden, förutom de som redan nämnts, är tunga fordon, textilier och skor, möbler, impregnerat virke och leksaker.

För att få tillräckligt intresse och uppslutning från näringslivet när det gäller frivilliga åtaganden, är det väsentligt att regeringen markerar vikten av arbetet och sin vilja att stötta och följa upp det.

En möjlighet att snabbt få igång processen är att tillskapa ett dialog- och samrådsorgan nära regeringen.

Mitt förslag är därför att regeringen tillsätter en delegation eller kommitté som på tre till fem års sikt får i uppdrag att ha en pådrivande och stödande roll i kontakterna med näringslivet. Jag föreslår också att en särskild beredningsgrupp med experter från olika departement får i uppgift att följa arbetet. Om dessa satsningar faller väl ut kan det finnas anledning att inrätta en permanent organisation.

## Förslag till förbättringar av nu gällande producentansvar och systemen för returdryckesförpackningar

### *Övergripande frågor och helheten.*

*Producentansvarets syfte och mål.* Det finns enligt min mening olika skäl till att göra producenters ansvar tydligare genom vissa ändringar i miljöbalken. Med producenters ansvar avser jag här alla producenter, dvs. även de som inte omfattas av lagstadgat producentansvar. Syftet med de lagändringar jag föreslår här är att skapa ett tydligare samband mellan lagstiftningen och det policyarbete som pågår inom IPP (Integrerad produktpolicy), där lagstiftat producentansvar och frivilliga åtaganden utgör en del av policyarbetet.

Jag föreslår ett tillägg i MB 1 kap, 1 §. Förslaget innebär att miljöbalkens portalparagraf kompletteras, så att frågan om en miljöanpassad produktutveckling kommer till tydligare uttryck som en fråga av särskild betydelse för att nå balkens mål. Enligt förslaget införs en ny sjätte punkt i andra stycket som slår fast att miljöbalken ska tillämpas så att varors och produkters påverkan på hälsa och miljö minimeras med beaktande av hela livscykeln.

Vidare föreslår jag en ändring i MB 15 kap. 7 § som innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet även för andra varor och produktgrupper än förpackningar.

Jag föreslår att regeringen bör överväga att införa ett nytt delmål om hushållning med material och energi för varor och tjänster sett i ett livscykelperspektiv. Delmålet hör hemma under miljö-kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Den föreslagna kompletteringen innebär att de viktigaste målsättningarna med

producentansvaret och IPP inte bara återspeglas i miljökvalitetsmålen utan även i delmålen.

När det gäller frågan om att sätta mål på lokal och regional nivå för avfall som omfattas av producentansvar, anser jag att det innebär en onödig detaljreglering. Jag föreslår i stället en uppföljning kommunvis av samtliga fraktioner som samlas in från hushållen och att dessa presenteras som insamlad mängd per invånare och år. Om inte de nationella målen nås kommer det att finnas ett underlag för att bedöma resultaten och behov av ytterligare åtgärder kommunvis och med hänsyn till de lokala förutsättningarna.

Jag föreslår att deponeringsförordningens krav på utsortering av brännbart avfall samordnas med återvinningsmålen i förordningen om producentansvar för förpackningar. Detta bör ske i samband med att EU:s reviderade förpackningsdirektiv ska implementeras i Sverige.

*Ökad användning av återvunnen råvara.* Jag föreslår att branschföreningar, materialbolag och enskilda företag intensifierar sina insatser som syftar till att öka användningen av återvunnen råvara och att livscykelperspektivet beaktas. Det är också önskvärt att andelen återvunnen råvara i produkter redovisas.

*Förbättringar sett ur konsumentperspektiv.* Jag har utvärderat alternativa huvudmannaskap när det gäller ansvar för insamling av förpackningar och returpapper från hushåll. Det ena alternativet är att kommunerna tar över ansvaret för insamlingen, det andra alternativet är att producenterna (materialbolagen) behåller ansvaret och förbättrar systemen. Syftet har varit att skapa tydligare roller mellan aktörerna och effektivare system. Jag föreslår att ansvaret ska ligga kvar på producenterna (materialbolagen) och att de ska förbättra systemen enligt de frivilliga åtaganden som de har lämnat till utredningen. Mitt förslag ligger i linje med den vision som jag har redovisat, att avfall på sikt ska bli en resurs som hanteras på fungerande marknader.

Jag rekommenderar en utökad fastighetsnära insamling för att öka servicen och tillgängligheten för konsumenterna. Den bör utvecklas på frivillig basis och i samspel mellan materialbolag, kommuner, fastighetsägare, insamlingsentreprenörer och konsumenter. Innan fastighetsnära insamling införs bör miljöeffekter och ekonomiska effekter övervägas i det enskilda fallet. Det är också viktigt att alternativa tekniska lösningar beaktas inför valet av insamlingssystem. Det kan vara ekonomiskt fördelaktigt att

samordna hämtning av returpapper och förpackningar med övrigt hushållsavfall.

Jag föreslår att producenter och materialbolag i samarbete med bl.a. kommunerna intensifierar informationen till konsumenterna när det gäller omhändertagande av förpackningar och returpapper. Det behövs information om hur tiden för insatsen i samband med källsorteringen kan minskas, om nyttan med källsorteringen och i vissa fall sorteringsanvisningar.

Jag föreslår att materialbolagen fortsätter med att försöka finna lämpliga lösningar för landsbygden och att kravet minst 500 personer i ett upptagningsområde inte nödvändigtvis bör kopplas till en helårsöppen butik för att en återvinningsstation ska erhållas. Även vid samlingspunkter som skolor, dagis och bygdegårdar eller i anslutning till andra trafikströmmar bör det vara möjligt att placera återvinningsstationer.

Det behövs ytterligare informationsinsatser till storhushåll och andra verksamheter med avfall från förpackningar och returpapper. Min rekommendation är att det informationsarbete som har påbörjats i samverkan mellan materialbolagen och storhushållen bör fortsätta och att informationen om möjligt specialanpassas för andra typer av verksamheter.

*Minskade monopoleffekter.* Jag konstaterar att det pågår och planeras olika insatser från materialbolagens sida för att minska aktuella monopoltendenser. Jag gör bedömningen att det är lämpligt att låta detta arbete få fortsätta med frivilliga åtaganden när det gäller att åtgärda både insamlingsmonopol och beställarmonopol. Det är dock viktigt att dessa åtaganden följs upp.

Mitt förslag är därför att Konkurrensverket ges i uppdrag att utvärdera producentansvar och konkurrens inom ett par år för att se vad som är acceptabla konsekvenser av lagstiftningen och vilka effekter de frivilliga insatserna har haft.

Jag föreslår att nya ansvarsformer bör prövas på frivillig basis när det gäller avfall från verksamheter. Den nya ansvarsformen innebär att den som producerar avfall som omfattas av producentansvar också tar det ekonomiska och fysiska ansvaret för insamlingen av avfallet.

Syftet är att förstärka inslaget av marknadslösningar på återvinningsområdet, vilket är ett led i min vision. Denna modell kan lämpligen utvecklas och prövas inom ramen för den organisation för utveckling av frivilliga åtaganden som jag har föreslagit. Jag gör bedömningen att det frivilliga åtagandet för lantbruksplast skulle

kunna utgöra pilotprojekt när det gäller att pröva nya ansvarsformer för den som producerar avfall.

*Verktyg för att bedöma och minska miljöpåverkan från produkter.* LCA-verktyget är bl.a. ett bra verktyg för producenter som vill visa hur de lever upp till kunskapskravet enligt miljöbalken och det ligger i linje med EU:s arbete inom IPP (Integrerad produkt-policy). Det fyller en viktig funktion då producenten ska kunna visa att introduktionen av nya material och ny produktdesign har gjorts utifrån ett miljöperspektiv. Min bedömning är att tiden ännu inte är mogen för ett lagstiftat krav på producenterna att genomföra standardiserade livscykelanalyser. Mitt förslag är att LCA-verktyget fortsätter att utvecklas bl.a. inom ramen för Naturvårdsverkets arbete med att samordna och effektivisera den integrerade produktpolicy (IPP).

Mitt förslag är att producenterna på frivillig basis och i samråd med Konsumentverket utvidgar omfattningen av sorteringsanvisningar på förpackningar. Konsumentverket bör få i uppdrag att initiera detta arbete. Skulle inte detta fungera, kan Naturvårdsverket överväga att ge ut föreskrifter om krav på sorteringsanvisningar i enlighet med 13 § förpackningsförordningen.

När det gäller större produkter som inte ska demonteras av konsumenten och som omfattas av frivilliga åtaganden eller lagstadgat producentansvar behövs någon form av permanent märkning som ger information om vad produktens olika delar innehåller. Mitt förslag är att verktyget permanent märkning utvecklas vidare bl.a. inom ramen för Naturvårdsverkets arbete med att samordna och effektivisera den integrerade produktpolicy (IPP).

*Tillsyn.* Jag föreslår att MB 15 kap. 6 § kompletteras i syfte att skapa bättre möjligheter att utöva tillsyn av de producenter som inte uppfyller sitt ansvar. Förslaget innebär att varje enskild producent skulle vara tvungen att visa att hans varor eller förpackningar ingår i ett insamlingssystem som uppfyller vissa krav och som godkänts i särskild ordning alternativt att enskilda producenters egna system anmäls till en behörig myndighet. Jag föreslår att kraven stöttas av en miljö sanktionsavgift riktad mot producenter som bryter mot reglerna.

Förslaget innebär dessutom att kraven på insamlingssystemen som sådana stramas upp och att de kan bli föremål för en effektiv tillsyn. Härigenom kommer materialbolagens verksamhet att regleras i lagstiftningen och skapa en formell bas för myndighetskrav

direkt riktade mot dessa. Omständigheten att detta inte är möjligt i dagens system, har ansetts utgöra en brist.

*Uppföljning.* Jag föreslår att samtliga fraktioner avfall som samlas in från hushållen följs upp kommunvis och att fraktionerna presenteras som insamlad mängd per invånare och år. Det behövs enligt min mening en bättre återkoppling till hushållen hur deras källsortering utvecklas över tiden. Materialbolagen för förpackningar och returpapper har lämnat ett frivilligt åtagande till uppföljning från år 2002. Naturvårdsverket föreslår i sitt regeringsuppdrag om ekologiskt omhändertagande av avfall att föreskrifter rörande kommunernas uppföljning tas fram.

Jag föreslår att uppföljningen av verksamheter fortsätter att ske på nationell nivå.

### Förslag som rör enskilda producentansvar.

*Förpackningar.* Jag föreslår att materialåtervinningsmålen för förpackningar av aluminium och stål slås samman till ett gemensamt mål i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar.

Jag föreslår att återvinningsnivåerna för förpackningar av metall behålls enligt nu gällande förordning.

Jag föreslår att materialbolagen får arbeta vidare utifrån de åtaganden som de har lämnat till utredningen i syfte att nå de nya och höjda återvinningsmålen som gäller från den 1 juli 2001. Min bedömning är dock att Plastkretsen behöver höja sina ambitionsnivåer utöver de planer som lämnats till utredningen om målen ska nås. Det gäller bl.a. ökade informationsinsatser till konsumenter och verksamheter.

*Bilar.* Jag föreslår att regeringen tar initiativ till en utredning med syfte att skärpa bilägarnas skyldigheter och begränsa avställningsmöjligheterna för att förhindra nedskräpning med skrotbilar.

Jag föreslår att möjligheterna att förvalta och använda bilskrotningsfonden mer effektivt utreds närmare. Jag föreslår att en sådan utredning även tar upp frågan om EG-direktivets krav på kostnadsfri inlämning av bilar som inte berörs av producentansvar.

Jag föreslår fortsatt forskning och utveckling med den inriktning som har påbörjats i syfte att finna kostnadseffektiva återvinningslösningar för bilar så att målen kan nås på längre sikt.

Jag föreslår att Naturvårdsverket genomför informationskampanjer för att öka kunskapen hos de mindre importörerna av bilar i syfte att de som inte är officiella märkesrepresentanter för bilar ska leva upp till sina skyldigheter som importörer och producenter.

Jag föreslår att certifiering av bildemonteringsanläggningar bör utredas närmare i syfte att öka miljöanpassningen och förhindra snedviden konkurrens.

*Däck.* Mitt förslag är att förordningen om producentansvar för däck ändras så att den blir samstämmig med förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Omformuleringen innebär skärpta krav på att undvika deponering.

Mitt förslag är att kraven på minskad användning av miljöskadliga ämnen i däck bör drivas i anslutning till det fortsatta arbetet med att förverkliga EU:s kemikaliepolitik. Motivet är att huvud delen av tillverkningen av däck sker utanför Sverige.

Mitt förslag är att staten tillsammans med Svensk Däckåtervinning AB finansierar forskning för att visa på miljömässiga och samhällsekonomiska effekter av olika sätt att ta om hand uttjänta däck via återanvändning, materialåtervinning och energiutvinning. Syftet är att få bättre kunskaper om vilket omhändertagande som bör prioriteras.

*Returpapper.* Jag föreslår en ändring i förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper så att definitionen på producent snävas in. Förslaget innebär att de som trycker eller låter trycka tidningar undantas från kretsen av ansvariga producenter. Med tidningar jämföras enligt förordningen tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, postorderkataloger och liknade produkter av papper. Trots ändringen kommer samma mängd returpapper som tidigare att omfattas av förordningen. Syftet är att minska problemet med friåkare och förenkla tillsynen.

*Kontorspapper.* Jag föreslår att Naturvårdsverket tillsammans med berörda aktörer tar fram ett nytt frivilligt åtagande som innebär höjda målnivåer för insamling av kontorspapper.

*Returdryckesförpackningar.* Jag föreslår att burkar av stål ska omfattas av pantsystemet och regleras på samma sätt som burkar av aluminium enligt lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium. I samband med att burkar av stålplåt införlivas med lagen, bör denna ändra namn till lag om återvinning av dryckesförpackningar av metall. Stålburkar och aluminiumburkar bör gemensamt definieras som metallburkar. Förslaget leder även



till vissa följdändringar i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar.

Jag föreslår att definitionen av vilka förpackningar som ska omfattas av lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar ändras från att bara avse förpackningar av PET till att avse samtliga förpackningar för konsumtionsfärdig dryck tillverkade av polymera material.

Jag föreslår att både förordningen (1991:338) om vissa dryckesförpackningar och lagen (1982:349) om återvinning av dryckesburkar av aluminium ändras så att illegal import och handel med PET-flaskor och returdryckesburkar stävjas.

Jag föreslår att Naturvårdsverkets tillsynsansvar enligt förordningen (1991:338) om vissa dryckesförpackningar överförs till Jordbruksverket.

Jag föreslår att branschen genom egna åtaganden löser problemen med att återvinningsnivåerna för aluminiumburkar och återvinnings-PET inte nås. Branschen har till utredningen redovisat planer på omfattande informationsaktiviteter som syftar till att målen ska nås. Lyckas inte detta återstår möjligheten att höja panten.

Jag föreslår att livsmedelshandeln och bryggeribranschen förbättrar servicen till konsumenterna genom att utöka antalet motagningsställen med automater för returdryckesförpackningar. Utökningen motiveras bl.a. av att nya typer av butiker växer fram. Jag gör bedömningen att Systembolaget AB på ett påtagligt sätt bör förbättra sitt deltagande i retursystemet utöver det underlag som har redovisats till denna utredning.

I utvärderingen av returdryckesförpackningar har behovet av ekonomisk effektivisering lyfts fram. Mitt förslag är att branschen själv åtgärdar detta genom de åtaganden som presenterats för utredningen.

*Elektriska och elektroniska produkter.* Jag föreslår ett tillägg i form av en hänvisning i förordningen (2001:208) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter för att tydliggöra vilka myndigheter som har att utöva tillsyn.

Jag föreslår ett tillägg i renhållningsförordningen (1998:902) i form av en ny paragraf, 25 a §. Paragrafen innebär att det införs krav på källsortering av avfall från elektriska och elektroniska produkter.

## Ekonomiska garantier för producentansvarets fullföljande

*Jämförelse mellan olika slags ekonomiska garantier.* Jag har tagit del av en jämförelse mellan olika typer av ekonomiska garantier som skulle kunna vara aktuella för producentansvarets fullföljande. Alternativen är

- traditionell försäkringslösning,
- försäkring genom captive,
- producenten gör avsättning i egen fond eller statlig fond.

Dessa alternativ har analyserats med avseende på den säkerhet systemen erbjuder när det gäller fullgörande av producentansvaret, incitamenten för producenten att miljöanpassa produkten och möjlighet till marknadsmässig avkastning på det kapital som producenten sätter av.

Utvärderingen visar att största säkerheten för att producentansvaret ska fullföljas erhålls genom en statlig fond och i andra hand genom en traditionell försäkringslösning. Alternativen försäkring genom captive och då producenten gör avsättning i egen fond innebär att säkerheten inte kan garanteras fullt ut.

Båda typerna av försäkringslösning och alternativet då producenten gör egna avsättningar i fond ger incitament för producenten att miljöanpassa produkten och möjlighet till marknadsmässig avkastning på avsatt kapital. Fonder med samma avgift för alla, oberoende av hur produkten är utformad, ger ringa incitament till miljömässiga produktförbättringar. När det gäller statliga fonder bör medlen hållas särskilda från statens finanser för att marknadsmässig avkastning på undansatta medel ska erhållas.

*Fördjupad analys av försäkringslösning.* Med utgångspunkt från en fördjupad analys angående möjligheterna att använda en traditionell försäkringslösning vid producentansvar konstaterar jag följande:

Den svenska försäkringsbranschen är positiv till att finna försäkringslösningar för producentansvaret.

Varor som är relativt stora till sin volym och har en låg omsättningshastighet är lämpliga för försäkringslösningar. Varor som skulle kunna omfattas av en sådan lösning är exempelvis bilar, vit- och brunvaror samt, om producentansvar skulle bli aktuellt för dessa, andra motorfordon.

Genom en försäkringslösning av producentansvaret, frivillig eller obligatorisk, garanteras finansiell säkerhet vid tidpunkten då

varan är uttjänt även om producenten är insolvent eller har upphört med sin verksamhet. Dessutom blir, precis som i fallet då producenten gör egna avsättningar, kostnaden för konsumenten låg genom att försäkringspremien förräntas och incitament till miljömässiga produktförbättringar finns.

Jag konstaterar att mycket av den kunskap som försäkringsbolaget behöver för att beräkna premie och ta hand om varan måste inhämtas från produktens tillverkare.

En fördel med att producenten själv svarar för finansieringen är att det blir en närmare koppling mellan produktens utformning och den avsättning företaget tvingas göra. Producenten får ett tydligt incitament till att kretsloppsanpassa produkten.

*Sammanfattningsvis* gör jag bedömningen att en traditionell försäkringslösning inte är lämplig för alla typer av produkter. Då ekonomiska garantier övervägs för en produktgrupp bör alternativa lösningar beaktas, allt från fonder och försäkringar till materialbolag. Syftet bör vara att finna en optimal lösning för det enskilda fallet. Jag har föreslagit att en kommitté eller delegation tillsätts för att i dialog och samråd med näringslivet utveckla arbetet med frivilliga åtaganden. Denna bör också få i uppgift att tillsammans med berörda branscher överväga olika typer av ekonomiska garantier.

# Summary

## The terms of reference

My terms of reference consist of several parts. I am to evaluate existing producer responsibility for packaging, tyres and waste paper, the systems for returnable beverage containers, the voluntary measures for office paper and the construction sector, and make recommendations for improvements, when required. I have also been instructed to consider whether the statutory producer responsibility should be extended to additional groups of products. In addition, I am to investigate and make proposals on financial guarantees for compliance with producer responsibility.

## Starting points

The evaluation and my recommendations are based on the environmental policy objectives for producer responsibility. The aim is to

- reduce the quantity of waste sent to landfills,
- reduce the environmental impact by resource-efficient use of materials and energy during the life cycle of the product,
- reduce the use of hazardous chemical substances,
- reduce litter.

Other important bases for the evaluation and my recommendations are the roles of the participants and the efficiency of the systems, socio-economic effects and aspects relating to competition, such as, for instance, problems with non-compliance and monopolistic tendencies.

## The result of the evaluation

*Recycling targets.* In my assessment, the recycling targets for the statutory producer responsibility, returnable beverage containers and the voluntary measures have been achieved satisfactorily in most cases. Areas where the targets have not been attained include certain kinds of packaging and the voluntary undertakings of the construction sector.

*Environmental policy objectives.* The main environmental policy objectives for producer responsibility have been achieved, i.e. reduced quantities to landfill and resource-efficient use of material and energy. Life cycle analyses show that landfilling is the worst alternative from an environmental point of view. Material recovery is preferable to use as a source of energy. In certain cases, the environmental differences between material recovery and use as a source of energy are small, for instance, in the case of paper packaging. Producer responsibility has led to a reduced use of hazardous chemical substances although other legislation has also been very important here. The deposit system for beverage containers has contributed to reducing litter.

*Socio-economic effects.* The evaluation shows that the current levels of recycling are socio-economically defensible. However, any future changes of the level of objectives must be assessed on the basis of new socio-economic analyses.

*The role of the participants and the efficiency of the systems.* I note that the problems that exist in the systems are often related to lack of clarity about the role of the participants, which in turn has a negative effect on collaboration. The systems for collection from households are relatively new and need to be further developed, for instance, to make it easier for consumers. Producer responsibility has been developed in stages for different groups of products. In future, a more holistic concept is required as to how the systems are related with a stronger focus on the consumer as an important link in the chain of producer responsibility.

*Competition.* The statutory producer responsibility has given rise both to monopoly tendencies and problems with non-compliance, i.e. producers who do not take their responsibility. Other problems are insufficient supervision and monitoring.

*To sum up,* my assessment is that the existing producer responsibility is both environmentally and socio-economically justified. It should therefore continue to apply substantially in its present

form. Since the systems have not existed for such a long period, there are in my view many untried solutions to test to overcome the problems related to competition, the roles of participants and collaboration and the efficiency of the systems.

*Link to other means of control.* The ordinances on statutory producer responsibility are dependent on other means of control to function well. Those affected must receive information about how the systems work and why they have been introduced. These ordinances also need to be combined with financial means of control that serve as driving forces for increased recycling, e.g. a tax on waste sent to landfills.

It may be an advantage to let legislation on producer responsibility be preceded by voluntary undertakings to gain time to learn more about how the systems work as regards competition, the economy and practical issues. This may also result in voluntary undertaking working so well that legislation is not required.

### **My vision**

In 2010, there is a flourishing recycling market. Progress has mainly been made by extensive voluntary undertakings in the business sector in a dialogue with and working together with the state. Producers think in a life-cycle perspective when products are designed. The end-of-life products are processed on functioning markets. A variety of new technical solutions for sorting and recycling of various kinds of material have been developed. The logistic systems are built up in collaboration with producers, municipalities, property owners, trade, recyclers and others concerned. The consumer is in focus as an important link in the chain of producer responsibility.

In 2010, waste is a resource and not a residue problem.

### **Recommendations concerning expanded statutory producer responsibility and voluntary undertakings**

I have decided to base my considerations on expanded producer responsibility on a number of case studies of some interesting groups of products. These differ, for instance, with regard to environmental impact and in the phase of the products' life cycle

when environmental impact arises. The selection of product groups has been made on the basis of a newly made compilation of expertise, "The environmental impact of different groups of products", but also on the basis of the wishes of different participants.

*The construction sector.* I note that there are many reasons that argue in favour of a statutory producer responsibility in the construction sector. Some of the most important of these are the large quantity of material and goods that are produced annually and handled by the industry, at the same as large quantities of waste are generated. Another reason for introducing producer responsibility is to obtain better control of the chemicals that building materials may contain. Furthermore, there is a great potential, to economise with resources in the form of energy and materials in the industry through recycling and material recovery. This type of economical use has recently started and a lot remains to be done. It is also a large, complex sector where it can be difficult to get through with the message about voluntary undertakings to all participants.

The construction industry's Ecocycle Council has presented a new action plan to the commission of enquiry. It is considerably better designed than the first action plan, which was concluded in 2000. The objectives are measurable both as regards when the undertaking is to be completed by and what is to be achieved by that date. Moreover, there is a description of the way in which the objectives are to be achieved and how they are to be monitored. In my assessment, the construction sector should have good prerequisites to comply with the new action plan.

Despite there being a lot in favour of a statutory producer responsibility for the construction sector, my assessment is that the work with voluntary undertakings should continue for a few more years. The reason for this is that the sector has presented a new action plan, which makes a credible impression.

*Heavy vehicles.* I note that a very large proportion of end-of-life heavy vehicles are taken care of already since there is an efficient market for spare parts and material recovery. Moreover, a lot of the second-hand vehicles are exported for continued use in other countries. A new regulatory framework comes into effect on 1 January 2002, and a ban on landfilling of unsorted combustible waste will be introduced. Moreover a new classification of hazardous waste is being introduced. This will increase the demands on how end-of-life heavy vehicles are to be taken care of. In my assessment,

therefore, there are no reasons to introduce a statutory producer responsibility.

*Impregnated timber.* Impregnated timber needs to be taken care of according to existing rules. Opportunities exist for re-use of for instance posts and sleepers by cutting off damaged parts of the wood. One problem is the large number of users, both large and small. The lifetime can be 30 years or more, which further complicates the situation as regards responsibility. In my assessment, producers should take increased responsibility although a statutory producer responsibility is not currently under consideration.

*Lead batteries.* Lead batteries are already subject to legislation in the form of the Batteries Ordinance. The taking care of and recycling of batteries is working well. The problem of poor prerequisites to create a long-term approach in planning activities can be solved by changed agreements between Returbatt AB and the Environmental Protection Agency. In my assessment therefore, there is no reason to propose new legislation in the form of a statutory producer responsibility.

*Furniture.* The flows of material that are created in conjunction with the use of furniture are relatively large in a national perspective. Further measures are required as regards reduced use of chemicals. There is a good potential for increased material recovery. Due to some furniture having a lifetime of a hundred years or more, it is not self-evident how financial guarantees can be created for taking care of them. My assessment is that producers should assume greater responsibility in the furniture industry although the time is not ripe for statutory producer responsibility.

*Toys.* The quantity of materials used in toys and the quantity of waste that arises are small in relation, for instance, to the construction industry and the furniture industry. Some toys are covered by producer responsibility for electrical and electronic waste. Toys are sometimes handed down from generation to generation and it is not obvious how financial guarantees can be created to take care of them. Viewed from a resource management perspective, there are groups of products that should be given greater priority in an expanded producer responsibility. I therefore make the assessment that there are no reasons to propose a statutory producer responsibility.

However, there is an educational perspective. Toys are children's first possessions of their own. Through the toy industry contributing to taking care of toys that are no longer wanted, the industry



can also contribute to insight among children at an early age of different ways of economising with resources.

A very large proportion of toys are imported. As regards demands for reduced use of chemicals and the design of the product, it may be difficult for a small country to make demands on producers alone. There are therefore strong reasons for co-ordinating demands within the EU.

*Paper products from gambling.* My recommendation is a voluntary undertaking for paper products from gambling on the basis of the material provided to the enquiry by ATG and Svenska Spel. The aim of the undertaking is, among other things, to increase material recovery by increased sorting at source and to reduce litter.

*Agricultural plastic.* My recommendation is a voluntary undertaking for agriculture's silage plastic on the basis of the material that the concerned industrial interests have provided to the enquiry. The objective is at least 30 per cent of material should be recovered by 2004. I would additionally like to underline the importance of the plastic that cannot be recovered being incinerated according to current rules.

*Summary assessment and recommendations.* I have carried out a number of case studies of products to see whether there are reasons for suggesting an expansion of the statutory producer responsibility. I have arrived at the conclusion that there is a clear need for an increased taking of responsibility on the part of the producers to reduce the quantity of landfilled waste, and resource-efficient use of energy and materials, reduce use of hazardous chemical substances and litter.

However, I have not found any products where there are clear justifications for a statutory producer responsibility with immediate effect.

There are a number of reasons for this, a large part of the products have a lifetime of several decades, sometimes a hundred years or more. It is difficult then to create financial guarantees for the fulfilment of producer responsibility and time is needed to find forms that could work. In many cases, an expanded statutory producer responsibility would entail an overlapping of existing ordinances. This can create problems as regards the issue of responsibility, which also requires time to clarify. There are also examples of products where reuse and recycling have made a lot of

progress without legislation and where new legislation in the field of waste will serve as a driving force for further measures.

As an alternative to an expanded statutory producer responsibility, I would like instead to recommend extensive efforts to permit producers to develop voluntary undertakings.

In some cases, proposals exist for voluntary undertakings in this report, based on the material submitted by the affected parties. This is the case for products that are in the border zone of current ordinances, agriculture's silage plastic and paper products from gambling. For the construction sector, there is a proposal on a renewed voluntary undertaking. Some products that can be of interest for new voluntary undertakings, besides those already mentioned are heavy vehicles, textiles and shoes, furniture, impregnated timber and toys.

In order to obtain sufficient interest and back-up from the business sector as regards voluntary undertakings, it is important that the Government underlines the importance of this work and its will to support it and monitor it. One possibility for quickly starting this process is to create a dialogue and consultation body close to the Government.

My recommendation therefore is that the Government appoint a delegation or committee, which will be instructed to assume a driving and supporting role in contacts with the business sector over a three to five year period. I also recommend that a special preparatory group with experts from different ministries be instructed to monitor this work. If these initiatives work well, there may be reason to establish a permanent organisation.

## Recommendations on improvements of the current producer responsibility and systems for returnable beverage containers

### *Overall issues and the whole.*

*The intention and objectives of producer responsibility.* In my view, there are different reasons to make producer responsibility clearer by certain amendments to the Environmental Code. By producer responsibility in this context, I mean all products, i.e. including those that are not subject to statutory producer responsibility. The intention of the amendments to the law, I am proposing here is to create a clearer connection between legislation and the policy work

that is taking place within IPP (Integrated Product Policy), where statutory producer responsibility and voluntary undertakings are a part of policy work.

I propose a supplement in Chapter 1, section 1, of the Environmental Code. This recommendation entails that the Environmental Code's preamble paragraph be complemented, so that the issue of an environmentally compatible product development be more clearly expressed as an issue of special importance in order to achieve the objectives of the code. According to the proposal, a new sixth point is to be introduced in the second paragraph, which establishes that the Environmental Code is to be applied so that the impact on health and environment of goods and products is kept to a minimum with the whole life cycle in mind.

I further recommend an amendment to Chapter 15, section 7 of the Environmental Code to the effect that the Government or the agency appointed by the Government be authorised to notify regulations on the composition, reuse and recyclability of other goods and product groups besides packaging.

I recommend that the Government should consider introducing a new interim target on resource-efficient use of material and energy for goods and services viewed in a life-cycle perspective. This is an interim target of the environmental quality objective Good built environment. The proposed complement means that the most important aims of producer responsibility and IPP should not only be reflected in the environmental quality objectives but also in the interim targets.

As regards the issue of setting objectives at the local and regional level for waste that is subject to producer responsibility, I consider that this would entail an unnecessarily detailed regulation. I propose instead monitoring at municipal level of all fractions which are collected from households and that these be presented as a quantity collected per inhabitant and year. If the national objectives are not achieved, there will then be a basis for assessing the results and the need of further measures on a municipal basis taking into consideration local conditions.

I recommend that the requirements of the Ordinance on Landfilling of Waste on sorting of combustible waste be coordinated with the recycling objectives in the ordinance on producer responsibility for packaging. This should take place in conjunction with the implementation of the EU's revised packaging directives in Sweden.

*Increased use of recovered raw material.* I propose that industrial associations, materials companies and individual enterprises intensify their efforts aimed at increasing use of recovered raw material and that a life-cycle perspective is taken into consideration. It is also desirable that the proportion of recovered raw material in products is reported.

*Improvements from a consumer perspective.* I have evaluated alternatives as regards the responsible agents for the collection of packaging and waste paper from households. One alternative is for the municipalities to take over responsibility for collection, the other alternative is that the producers (materials companies) retain responsibility and improve their systems. The intention has been to create clearer roles among the participants and more efficient systems. I propose that responsibility shall remain with the producers (the materials companies) and that they should improve the systems on the basis of the voluntary undertakings that they have submitted to the enquiry. My proposal is in line with the vision I have presented that waste shall eventually become a resource that is processed on functioning markets.

I recommend an expanded collection close to properties, to increase service and accessibility for consumers. This should be developed on a voluntary basis and in co-ordination between materials companies, municipalities, property owners, collection contractors, and consumers. Before collection in the vicinity of properties is introduced, the environmental and financial effects should be considered in each case. It is also important that alternative technical solutions be considered for the choice of collection systems. It can be financially beneficial to co-ordinate collection of waste paper and packaging with other household waste.

I recommend that producers and materials companies in consultation with municipalities, among others, intensify information to consumers as regards collection of packaging and waste paper. Information is required about how the time for work in connection with sorting at source can be reduced, on the benefit of sorting at source and in certain cases information about sorting.

I recommend that the materials companies continue to try to find suitable solutions for rural areas and that the requirement of at least 500 persons in a collection district should not necessarily be linked to an all-year-round shop for establishment of a collection point. It should also be possible to locate recycling stations in the

neighbourhood of schools, day care nurseries, and village halls or in the vicinity of other traffic flows.

Additional information efforts are required for institutional households and other activities with packaging and paper waste. My recommendation is that the work of information that has been started in collaboration between the materials companies and institutional households should continue and that information should if possible be specially adapted for other types of activities.

*Reduced monopoly effects.* I note that various initiatives are in process and planned on the part of the materials companies to reduce existing tendencies to monopoly. My view is that it is appropriate to allow this work to continue with voluntary undertakings as regards taking action against collection and client monopolies. However, it is important that this work is monitored.

I therefore propose that the Competition Authority be instructed to evaluate producer responsibility and competition within a couple of years to see what are acceptable consequences of legislation and the effects that the voluntary efforts have had.

I propose that new forms of responsibility should be tried out on a voluntary basis as regards waste from activities. The new form of responsibility means that those who produce waste that is subject to product responsibility also bear the financial and physical responsibility for its collection.

The intention is to strengthen the presence of market solutions in the field of recycling, which is a part of my vision. This model can appropriately be developed and tested within the framework of the organisation for development of voluntary undertakings that I have proposed. In my assessment, the voluntary undertaking for agricultural plastic could constitute a pilot project as regards testing new forms responsibility for those who produce waste.

*Tools to assess and reduce environmental impact from products.* The LCA tool is a good tool for producers who want to show that they comply with the knowledge requirement according to the Environmental Code and it is well in accord with the work of the EU within IPP (Integrated product policy). It fulfils an important function when the producer has to show that the introduction of new material and new product design has been made on an environmental perspective. My assessment is that the time is not yet ripe for a legislative demand for producers to carry out standardised life cycle analyses. My proposal is that the LCA tool be further developed, for instance, within the framework of the

Environmental Protection Agency's work to co-ordinate and make more efficient the Integrated Product Policy (IPP).

I recommend that producers on a voluntary basis and in consultation with the Swedish Consumer Agency expand the sorting instructions on packaging. The Swedish Consumer Agency should be instructed to initiate this work. If this does not work, the Environmental Agency can consider issuing regulations with requirements for sorting instructions pursuant to section 13 of the Packaging Ordinance.

As regards larger products which are not to be taken part by the consumer and which are covered by voluntary undertakings or statutory producer responsibility, some form of permanent labelling is required on the product informing the consumer of what the different parts of the product contain. I recommend that the permanent marking tool be further developed, for instance within the framework of the work of the Environmental Protection Agency to co-ordinate and make effective the existing product policy (IPP).

*Supervision.* I recommend that Chapter 15, section 6, of the Environmental Code be complemented with a view to creating better opportunities to exercise supervision of the producers that do not comply with their responsibility. Each individual producer must be able to show that his goods or packaging are included in a collection system that meets certain requirements and which is approved in a special arrangement or that the individual producers' own systems are notified to a competent authority. I recommend that these demands be supported by an environmental sanction fee targeted at producers who breach these rules.

The proposal moreover contains demands that the collection systems be better organised and effectively supervised. In this way, the activities of the materials companies will be regulated in legislation and create a formal basis for agency requirements directly targeted on them. The fact that is not possible in the present system has been considered to be a deficiency.

*Monitoring.* I propose the waste of all fractions, which is collected from households, be monitored on a municipal basis and that the fractions are presented as collected quantity per inhabitant per year. In my opinion, a better link back is required as to how households' sorting at source develops over time. The materials companies for packaging and waste paper have submitted a voluntary undertaking for monitoring from 2002. The

Environmental Protection Agency proposes in its government instruction on ecological handling of household waste that regulations concerning municipal monitoring be produced.

I recommend that monitoring of activities continue to take place at national level.

#### Proposals concerning individual producer responsibility.

*Packaging.* I propose that the material recovery targets for aluminium and steel containers be combined in a common target in the Ordinance (1997:185) on Producers' Responsibility for Packaging.

I recommend that recovery levels for packaging of metals be retained according to the existing ordinance.

I recommend that the materials companies continue to work on the basis of the undertakings that they submitted to the enquiry with a view to achieving the new, higher recovery targets that apply from 1 July 2001. However, my assessment is that the Plastkretsen [Plastic group] needs to increase its levels of ambitions over the plans submitted to the enquiry if the objectives are to be achieved. This applied both to increased information initiatives to municipalities and activities.

*Cars.* I proposed that the Government take an initiative to an enquiry with a view to making more stringent car owners obligations and limit the possibilities of temporary deregistration with a view to preventing dumping of scrapped cars.

I propose that the possibilities of managing and using the car-scraping fund more effectively be further examined. I recommend that this enquiry also take up the issue of the demands of the EC directive for a cost-free handing of cars that are not subject to producer responsibility.

I recommend further research and development with the approach that has been embarked upon with a view to finding cost-effective recycling solutions for cars so that the objectives can be achieved in the longer term.

I recommend that the Swedish Environmental Protection Agency carry out information campaigns to increase knowledge among the smaller importers of cars with a view to those who are not official marque representatives for cars being able to comply with their obligations as importer and producer.

I recommend that certification of car breaking facilities be further investigated with a view to increasing environmental compatibility and preventing distortion of competition.

*Tyres.* I recommend that the Producer Responsibility Ordinance for Tyres be amended so as to be compatible with the Ordinance (2001:512) on Landfilling of Waste. The reformulation entails more stringent demands to avoid landfilling.

I recommend that requirements for reduced use of environmentally hazardous substances in tyres should be pursued in conjunction with further work to implement EU chemicals policy. The motive is that the major part of tyres are manufactured outside Sweden.

I recommend that the state together with Svensk Däckåtervinning AB finance research that shows the environmental and socio-economic benefits of various ways of taking care of end-of-life tyres, through re-use, material recovery and use as a source of energy. The intention is to obtain better knowledge about the method of handling that should be given priority.

*Waste paper.* I propose that the Ordinance (1994:1205) on Producer Responsibility for Waste Paper be amended so that the definition of producer is narrowed down. This proposal means that those who print or have newspapers printed are to be exempted from the category of responsible producers. Newspapers in this context include magazines, direct advertising, telephone directories, mail order catalogues, and similar products made of paper. Despite this amendment, the same quantity of waste paper will be covered by the ordinance as before. The intention is to reduce the problem with non-compliance and simplify supervision.

*Office paper.* I suggest that the Swedish Environmental Protection Agency together with the affected parties produce a new voluntary undertaking which contains increased target levels for collection of office paper.

*Returnable beverage containers.* I propose that steel cans should be included in the deposit system and regulated in the same way as aluminium cans according to the Act (1982:349) on Recycling of Aluminium Beverage Containers. In conjunction with steel plate being included in the Act, its name should be changed to the Act on Recycling of Metal Beverage Containers. Steel cans and aluminium cans should be commonly defined as metal cans. The recommendation also leads to certain other consequential changes



in the Ordinance (1997:185) on Producer Responsibility for Packaging.

I propose that the definition of the packaging to be covered by the Act (1991:336) on Certain Beverage Containers be changed from solely referring to PET containers to include all containers of ready-to-drink beverages made of polymer material.

I recommend that both the Ordinance (1991:338) on Certain Beverage Containers and the Act (1982:349) on Recycling of Aluminium Beverage Containers be amended so as to check illegal import and trade with PET bottles and returnable beverage cans.

I recommend that the supervisory responsibility of the Environmental Protection Agency under the Ordinance (1991:338) on Certain Beverage Containers be transferred to the Swedish Board of Agriculture.

I propose that the industry through its own undertakings solve the problems with non-achievement of the recycling targets for aluminium cans and recyclable PET. The industry has presented plans to the enquiry for extensive information activity aimed at achieving the targets.

I recommend that the food trade and the brewing industry improve service to consumers by increasing the number of reception points with machines for accepting returnable beverage containers. This increase is motivated, among other reasons because new types of stores are developing. I consider that Systembolaget AB should improve its participation in the return system in a tangible way in addition to the material that has been presented to this enquiry.

In the evaluation of returnable beverage containers, the need for financial efficiency has been highlighted. I recommend that the industry itself should take measures by the undertakings presented to the enquiry.

*Electrical and electronic products.* I recommend an addition in the form of a reference in the Ordinance (2001:208) on Producer Responsibility for Electrical and Electronic Products to clarify the authorities that should exercise supervision.

I propose that a supplement be made to the Refuse Collection Ordinance (1998:902) in the form of a new section, section 25a. This section means that a demand for sorting at source is introduced for waste from electrical and electronic products.

## Financial guarantees for the completion of producer responsibility

*Comparison between different kinds of financial guarantees.* I have examined a comparison that has been made between different types of financial guarantees, which could be of interest in guaranteeing compliance with producer responsibility. The alternative is a traditional insurance solution, captive insurance, or the producer making a deposit in a fund of his own or a state fund. These alternatives have been analysed with respect to the security offered by the system as regards compliance with producer responsibility, incentives for the producer to make the product environmentally compatible and the possibility for a market return on the capital deposited by the producer.

The evaluation shows that the greatest security for compliance with producer responsibility is obtained by a state fund and secondly by a traditional insurance solution. Security cannot be completely guaranteed in the captive insurance alternative or by alternative of the producer making a deposit in a fund of his own.

Both types of insurance solution and the alternative where the producer makes deposits in a fund provide an incentive for the producer to make the product environmentally compatible and the opportunity for a market return on the capital invested. Funds with the same charge for all regardless of the design of the product, provide scant incentives for environmental product improvements. As regards state funds, funds should be kept separate from central government finances in order to permit a market return on the funds.

*In-depth analysis of the insurance solution.* With the exception of an in-depth analysis of the possibilities of using a traditional insurance solution for producer responsibility, I note the following:

The Swedish insurance industry is positive to finding insurance solutions for producer responsibility.

Goods, which are relatively large in volume and have a low turnover rate, are suitable for insurance solutions. Goods that can be covered by such a solution are for instance white and brown goods and, if producer responsibility is to apply to these products, other motor vehicles.

A voluntary or compulsory insurance solution for producer responsibility, guarantees financial security is guaranteed at the end of the product's lifetime even if the producer is insolvent or has

ceased operations. Moreover, exactly as in the case where the producer makes his own deposits, the cost for the consumer is low as the insurance premium earns interest and there is an incentive to make environmental product improvements.

I note that a lot of the knowledge that the insurance company requires to calculate premiums and deal with the product must be obtained from the manufacturer of the product.

An advantage with the producer being responsible for financing is that there is a closer connection between the design of the product and the provisions the company is forced to make. The producer receives a clear incentive to adapt the product to the ecocycle.

*In conclusion*, I make the assessment that a traditional insurance solution is not suitable for all types of products. Since financial guarantees are to be considered for a product group, other solutions should be taken into consideration, everything from funds and insurance solutions to materials companies. The purpose should be to find an optimal solution in the individual case. I have proposed that a committee or delegation be appointed to develop work with voluntary undertakings in a dialogue and consultation with the business sector. This should also include the task together with the affected industries so considering different types of financial guarantees.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808) att 1 kap. 1 §, 15 kap. 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.** 1 §

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,

2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,

3. den biologiska mångfalden bevaras,

4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, *och*

5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,

2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,

3. den biologiska mångfalden bevaras,

4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas,

5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås,

*6. varors och produkters påverkan på hälsa och miljö minimeras med beaktande av hela livscykeln.*

## **15 kap.**

### **6 §**

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

*Föreskrifter enligt första stycket får även avse krav på att insamlingen av avfallet skall ske i ett insamlingssystem som godkänts av, eller anmälts till 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 skall godkännas enligt andra stycket.*

#### 7 §

Föreskrifter enligt 6 § får även avse krav på förpackningars sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet

Föreskrifter enligt 6 § får även avse krav på förpackningars *eller varors* sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet

Föreskrifterna får vidare avse en skyldighet för producenten att

1. märka en vara eller en förpackning,
2. lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden.

---

Denna lag träder i kraft den

## 2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper att 3 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §

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

- |   |   |
|---|---|
| 1. tillverkar eller importerar sådant papper som tidningar trycks på, | 1. tillverkar eller importerar sådant papper som tidningar trycks på, |
| 2. trycker eller låter trycka tidningar,                              | 2. importerar tidningar.  |
| 3. importerar tidningar.  |   |

---

Denna förordning träder ikraft den

### 3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck att 1 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §

I denna förordning regleras producenters skyldighet att på ett miljömässigt godtagbart sätt ta hand om däck som har tjänat ut.

Syftet är att minst 80 procent av alla däck som årligen återlämnas skall omhändertas på annat sätt än genom deponering.

*Bestämmelser om att avfall som utgörs av hela begagnade däck som inte är cykeldäck och som har en diameter mindre än 1 400 millimeter inte får deponeras finns i 8 § 5 förordningen (2001:512) om deponering av avfall.*

---

Denna förordning träder i kraft den



#### 4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar att 2 och 9 §§ skall ha följande lydelse.

##### *Nuvarande lydelse*

Denna förordning skall med undantag för 8-10 §§ inte tillämpas på dryckesförpackningar av aluminium eller *flaskor* för konsumtionsfärdig dryck av *polyetylentrefthalat (PET)*. För dessa förpackningsslag gäller i övrigt lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium och lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar

##### *Föreslagen lydelse*

##### 2 §

Denna förordning skall med undantag för 8-10 §§ inte tillämpas på dryckesförpackningar av aluminium *eller stålplåt* eller *förpackningar* för konsumtionsfärdig dryck av *polymera material (PET)*. För dessa förpackningsslag gäller i övrigt lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av *metall* och lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar

Vad som sägs i 4-6 a §§ om insamling, sortering och borttransport skall inte tillämpas på förpackningar som på grund av sitt tidigare eller resterande innehåll utgör farligt avfall enligt förordningen (1996:971) om farligt avfall. Om sådant avfall finns bestämmelser i den förordningen.

## 9 §

Producenterna skall se till att förpackningsavfall senast den 30 juni 2001 tas om hand enligt följande:

*Nuvarande lydelse*

<b>Slag av förpackningsavfall</b>	<b>Återvinning i viktprocent</b>
Förpackningar av aluminium, dock inte dryckesförpackningar	70 % materialutnyttjande
Förpackningar av papp, papper och kartong	70 %, dock minst 40 % materialutnyttjande
Förpackningar av wellpapp	65 % materialutnyttjande
Förpackningar av plast, dock inte flaskor för konsumtionsfärdig dryck av PET	70 %, dock minst 30 % materialutnyttjande
<i>Förpackningar av stålplåt</i>	<i>70 % materialutnyttjande</i>
Förpackningar av glas	70 % materialutnyttjande
Dryckesförpackningar av aluminium	90 % materialutnyttjande
Dryckesflaskor av PET	90 % materialutnyttjande
Förpackningar av trä	70 % återvinning, dock minst 15 % materialutnyttjande
Förpackningar av övriga material	30 % återvinning per material, dock minst 15 % materialutnyttjande per material

*Föreslagen lydelse*

<b>Slag av förpackningsavfall</b>	<b>Återvinning i viktprocent</b>
Förpackningar av aluminium och stålplåt, dock inte dryckesförpackningar av aluminium	70 % materialutnyttjande
Förpackningar av papp, papper och kartong	70 %, dock minst 40 % materialutnyttjande
Förpackningar av wellpapp	65 % materialutnyttjande
Förpackningar av plast, dock inte flaskor för konsumtionsfärdig dryck av PET	70 %, dock minst 30 % materialutnyttjande
Förpackningar av glas	70 % materialutnyttjande
Dryckesförpackningar av aluminium	90 % materialutnyttjande
Dryckesflaskor av PET	90 % materialutnyttjande
Förpackningar av trä	70 % återvinning, dock minst 15 % materialutnyttjande
Förpackningar av övriga material	30 % återvinning per material, dock minst 15 % materialutnyttjande per material

---

Denna förordning träder i kraft den

## 5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar

*dels* att 1, 2 och 4 §§ skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse samt närmast före 9 a § en rubrik av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Med PET-flaska avses i denna lag en flaska som är tillverkad av polyetylentereftalat.

Med PET-flaska avses i denna lag en *förpackning för konsumtionsfärdig dryck* som är tillverkad av *polymera material*.

#### 2 §

För yrkesmässig överlåtelse av en konsumtionsfärdig dryck på PET-flaska krävs ett särskilt hanteringstillstånd för den som tappar eller importerar drycken på flaska.

För yrkesmässig överlåtelse av en konsumtionsfärdig dryck på PET-flaska krävs ett särskilt hanteringstillstånd för den som tappar, *från annat land inom Europeiska Unionen* för in eller importerar drycken på flaska.

Frågor om hanteringstillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

#### 4 §

En ansökan om hanteringstillstånd skall vara skriftlig. Av ansökan skall framgå hur retursystemet är avsett att vara utformat samt vilka åtgärder mot nedskräpning som avses bli vidtagna

*För att hanteringstillstånd skall kunna beviljas måste sökanden kunna visa att retursystemet har tillräckliga personella, tekniska och ekonomiska resurser för att långsiktigt uppfylla ställda krav på insamling, återvinning och övriga krav.*

9 a §

**Överlåtelseförbud**

*PET-flaskor med konsumtionsfärdig dryck får inte yrkesmässigt överlätas eller saluhållas om förpackningen inte ingår i ett godkänt retursystem.*

15 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. i strid med 2 § överläter dryck som är tappad på PET-flaska,

2. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 11 §.

1. i strid med 2 § överläter dryck som är tappad på PET-flaska,

2. bryter mot 9 a §,

3. underlåter att fullgöra vad som åligger honom enligt 11 §.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Den som överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

---

Denna lag träder ikraft den

## 6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:338) om vissa dryckesförpackningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1991:338) om vissa dryckesförpackningar att 2 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 §

*Naturvårdsverket utövar tillsynen över efterlevnaden av de villkor om återanvändnings- och återvinningsnivåer som uppställs i de hanteringstillstånd som har meddelats med stöd av lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar. I övrigt utövar Statens jordbruksverk tillsynen enligt den lagen och de villkor som har meddelats med stöd av lagen.*

*Kommunen utövar tillsyn över efterlevnaden av förbudet i 9 a § lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar mot yrkesmässig överlåtelse och saluhållande av PET-flaskor som inte ingår i ett godkänt retursystem. I övrigt utövar Statens jordbruksverk tillsynen enligt den lagen och de villkor som har meddelats med stöd av lagen.*

---

Denna förordning träder i kraft den

## 7 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium

*dels* rubriken till lagen skall ha följande lydelse,  
*dels* att 1 och 2 §§ skall ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen skall införas en ny paragraf, 1 b §, av följande lydelse.

### Lag (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av metall

#### *Nuvarande lydelse*

Denna lag gäller verksamhet som avser att främja återvinning av dryckesförpackningar av aluminium (*aluminiumburkar*) genom ett pantsystem för sådana burkar.

#### *Föreslagen lydelse*

##### 1 §

Denna lag gäller verksamhet som avser att främja återvinning av dryckesförpackningar av aluminium *eller stålplåt (metallburkar)* genom ett pantsystem för sådana burkar *samt yrkesmässig överlåtelse och saluhållande av konsumtionsfärdig dryck på metallburkar.*

##### 1 b §

*Metallburkar med konsumtionsfärdig dryck får inte yrkesmässigt överlätas eller saluhållas om metallburken inte ingår i ett sådant pantsystem som avse i 1 §.*

## 2 a §

Den som yrkesmässigt importerar aluminiumburkar med eller utan dryck skall anmäla detta till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Den som yrkesmässigt importerar *eller från annat land inom Europeiska Unionen för in metallburkar* med eller utan dryck skall anmäla detta till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

## 3 §

Regeringen får meddela föreskrifter om avgift vid import av aluminiumburkar och de andra föreskrifter som kan behövas för att säkerställa att inhemska och importerade burkar med eller utan dryck kan konkurrera på lika villkor, när ett pantsystem har inrättats. Regeringen får överlåta åt en förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter.

Regeringen får meddela föreskrifter om avgift vid import av *metallburkar* och de andra föreskrifter som kan behövas för att säkerställa att inhemska, *till Sverige införda* och importerade burkar med eller utan dryck kan konkurrera på lika villkor, när ett pantsystem har inrättats. Regeringen får överlåta åt en förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter.

## 4 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. bryter mot 2 § eller åsidosätter villkor som har meddelats med stöd av 2 §,

2. bryter mot 2 a §,

3. bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 3 §, eller

4. lämnar oriktig uppgift om förhållanden som är av betydelse i handling som avges till ledning vid fastställande av avgift.

1. *bryter mot 1 b §,*

2. bryter mot 2 § eller åsidosätter villkor som har meddelats med stöd av 2 §,

3. bryter mot 2 a §,

4. bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 3 §, eller

5. lämnar oriktig uppgift om förhållanden som är av betydelse i handling som avges till ledning vid fastställande av avgift.

---

Denna lag träder ikraft den



## 8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:208) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:208) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter att 15 § skall ha följande lydelse samt att rubriken närmast före 15 § skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

#### **Uppgiftsskyldighet**

En producent skall till Naturvårdsverket lämna de uppgifter om fullgörandet av sina skyldigheter enligt denna förordning som Naturvårdsverket behöver för att kontrollera att förordningen följs.

### *Föreslagen lydelse*

#### 15 §

#### **Uppgiftsskyldighet och tillsyn**

En producent skall till Naturvårdsverket lämna de uppgifter om fullgörandet av sina skyldigheter enligt denna förordning som Naturvårdsverket behöver för att kontrollera att förordningen följs.

*Bestämmelser om tillsyn över efterlevnaden av denna förordning finns i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken.*

## 9 Förslag till ändring i renhållningsförordningen (1998:902)

Härmed föreskrivs i fråga om renhållningsförordningen (1998:902) att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 25 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

25 a §

*Avfall som utgörs av elektriska eller elektroniska produkter skall sorteras ut från hushållsavfall och annat avfall.*

---

Denna förordning träder i kraft den

# I BAKGRUNDEN

# 1 Uppdraget och utredningens genomförande

## 1.1 Utredningens direktiv

Regeringen tillsatte i maj 2000 denna utredning med uppdrag att göra en bred översyn av producentansvaret. Bakgrunden var att förordningarna om producentansvar för förpackningar, returpapper och däck hade varit i kraft i drygt fem år och att det fanns behov av att utvärdera hur genomförandet hade gått. Översynen var också motiverad av att se hur nya initiativ på produkt- och avfallsområdet påverkar de syften som är avsedda med producentansvaret. Direktivet återges i sin helhet i bilaga 1. Här redovisas en sammanfattning av uppdraget.

Av direktivet framgår att utredaren skall

- genomföra en bred översyn av såväl de miljörelaterade som de samhällsekonomiska effekterna av det införda producentansvaret inom produktområdena förpackningar, returpapper, däck och bilar med fokus på förpackningsområdet,
- undersöka konsumenternas möjlighet till och faktiska deltagande i systemet,
- följa upp frivilliga åtagandena för kontorspapper samt bygg- och rivningsavfall samt bedöma effekterna av dessa åtaganden,
- mot bakgrund av den breda översynen av producentansvaret undersöka om ytterligare varugrupper skulle kunna omfattas av producentansvar samt lämna förslag till varugrupper,
- utvärdera retur- och pantsystemen för aluminiumburkar, PET-flaskor samt returförpackningar av glas för öl och läsk.

Utredaren skall lämna förslag till hur systemen för uttjänta produkter framledes bör utformas. Förslagen skall grundas både på slutsatserna från ovan presenterade deluppdrag och på en bedömning av alternativa lösningar för att uppnå samma mål.

Utredaren skall även utreda och lämna förslag till hur åtgärder och initiativ för att garantera producentansvarets fullföljande och funktion skulle kunna utformas.

Utredaren skall därvid

- belysa problemet med och risken för avsaknad av ansvarstagare då producenter upphör med sin verksamhet,
- generellt analysera förutsättningar, möjligheter och hinder för ansvarig producenters framtida omhändertagande av långlivade produkter som producentansvar gäller för samt uppskatta kostnader för omhändertagandet,
- belysa för- och nackdelar med olika former av ekonomiska garantier för framtida omhändertagande,
- föreslå åtgärder och initiativ för att garantera fullföljande av producentansvar.

Enligt ett tilläggsdirektiv fick utredningen förlängd tid för uppdraget till senast den 1 december 2001. Motivet var att utredaren skall samråda med två andra pågående utredningar, Naturvårdsverkets uppdrag om ekologiskt omhändertagande avfall (dnr M2000/2694/Kn, M2000/3227/Kn, M2000/4827/K) samt utredningen för översyn av vissa avfallsskattefrågor (Fi 2001:05). Tilläggsdirektivet återges i bilaga 1.

## 1.2 Utredningens arbete; metod och process

*Intressentanalys.* Utredningen inleddes med en intressentanalys där ett stort antal intressenter som kan beröras av utredningens resultat identifierades. Bland dessa finns statliga myndigheter, kommuner, intresseorganisationer, producenter, handel, konsumenter, fastighetsägare, insamlare, materialåtervinnare, energiutvinnare och deponerare.

Särskilde utredaren men även sekretariatet har sedan haft omfattande kontakter med intressenter i olika delar av landet genom studiebesök, inbjudan till seminarier samt vid konferenser och andra möten. Syftet med dessa kontakter har varit att ta del av intressenternas problemuppfattning men även att diskutera vilka möjliga lösningar de ser framför sig. I detta ingick även att ta kontakt med olika forskare och utredare för att se vilka nya rapporter och kunskapsammansättningar som kunde användas eller beställas som underlag till utredningen.

*Problemformulering och utvärdering.* Resultatet från samtalen med intressenterna och arbetet i dialoggruppen (den expertgrupp som varit knuten till utredningen) samt rapporter från forskare och myndigheter har utgjort utgångspunkter för utredningens problemformulering. Dessutom har utvärderingar av producentansvaret gjorts inom denna utredning i form av externa uppdrag. Problemformuleringen har syftat till att besvara följande frågor: Vilka är de viktigaste problemen med nu gällande producentansvar? Vad är orsaken till problemen? Vem har ansvar att vidta åtgärder? Resultatet från problemformuleringsfasen behandlades vid ett seminarium då cirka 50 intressenter inbjöds att delta. Då gavs deltagarna även möjlighet att formulera idéer till framtida lösningar för producentansvaret och förslag på hur man kan samarbeta kring dessa.

*Visioner.* Resultatet från seminariet och andra kontakter med intressenterna visade att det finns strategiska skillnader i intressenternas synsätt på hur framtidens system ska formas. Utredningen har tagit fasta på dessa idéer och beskrivit olika framtida lösningar för producenternas ansvar på lång sikt, cirka 10–15 år. Lösningarna på lång sikt kallas visioner. Resultaten från ett externt uppdrag som ger en översikt över nya tekniska lösningar och metoder har utgjort en viktig utgångspunkt då visionerna har skapats. Vidare har utredningen tagit del av arbetet med producentansvaret i andra länder genom rapporter, studiebesök i Danmark och Norge och genom att bjuda in en föredragshållare från Storbritannien.

*Omvärldsanalys och konsekvensanalyser.* Syftet har varit att finna en lösning (vision) som är robust dvs. har en relativt låg känslighet för omvärldsförändringar. Av det skälet togs ett antal omvärldsscenarier fram. De illustrerar hur konsumenternas engagemang, råvarupriser, produktdesign, materialval och andra parametrar kan förändras på tio års sikt. Visionerna utvärderades sedan med hänsyn till sin förmåga att fungera i olika omvärldsscenarier. Detta ledde fram till "utredarens" vision som tillsammans med resultaten från utvärderingen har varit utgångspunkt för de mer detaljerade förslag på kort sikt som utredningen presenterar.

*Utvidgat producentansvar.* I utredningens uppdrag har också ingått att lämna förslag på en eventuell utvidgning av producentansvaret. För att få reda på vilka varugrupper som har en stor miljöbelastning har en extern utredning haft i uppdrag att rangordna varor som kan vara aktuella för ett utvidgat producentansvar. Vidare har utredningen inbjudit företag och branschorganisationer

till ett seminarium där deltagarna gavs möjlighet att ge sin syn på att arbeta utifrån ett lagstadgat producentansvar kontra frivilliga åtaganden. Ett antal varugrupper har sedan analyserats för att bedöma lämpligheten i att föreslå ett lagstadgat producentansvar för dessa.

*Styrmedelsanalys.* Utredningen har gjort en samlad styrmedelsanalys. I denna har ingått att utvärdera vilka andra styrmedel som påverkar dagens producentansvar och hur det har fungerat hittills. Vidare har ett antal möjliga ekonomiska garantier för producentansvarets fullföljande utvärderats och en översyn över gällande regelverk har gjorts vid behov. Resultatet har använts som utgångspunkter för utredningens förslag, liksom underlag från olika myndigheter som har arbetat parallellt med frågor som ingår i den här utredningen.

*Förankring.* Förankringen av utredningens förslag har skett kontinuerligt under utredningens gång genom möten och kontakter med intressenterna. I slutet av utredningen hölls ett seminarium, då de preliminära förslagen presenterades och samma intressenter som deltog i första seminariet, fick möjlighet att ge respons på förslagen.

### 1.3 Underlag för utredningens arbete

#### 1.3.1 Tidigare genomförda utredningar inom producentansvarsområdet

Utredningen har haft sin utgångspunkt i ett stort antal rapporter och andra publikationer som behandlar producentansvaret ur olika perspektiv. Här omnämns endast ett fåtal. Av referenslistan framgår alla rapporter och dokument som utgjort underlag till utredningen.

Kretsloppsdelegationens rapport 1997:19 Producentansvar för varor – förslag och idé – har tidigare remissbehandlats och sedan lämnats över till denna utredning som ett underlag. Naturvårdsverket har sammanställt en stor mängd rapporter om producentansvar. Några nyligen publicerade är; Producenters ansvar för förpackningar – för miljöns skull? Nr 4938, Har producenterna nått målen? – Uppföljning av producentansvaret 1999 Nr 5078 samt Producenters ansvar för varors miljöpåverkan – Underlag till en miljöanpassad produktpolitik Nr 5043.

Riksdagens revisorer har granskat producentansvarets betydelse i avfallshanteringen. Revisorerna föreslår i sin skrivelse (1999/2000:RR4) vilka delar av producentansvaret som bör ses över. Utredningen har även tagit del av en underlagsrapport till Riksdagens revisorsrapport, Skrivelse om hushållens avfall, M2000/2554/Kn. Beträffande förpackningar har flera kartläggningar och undersökningar gjorts bland annat av Långtidsutredningen (Bilaga 4 till LU 99) och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Ds 1999:66).

Vidare har ett stort antal forskar- och konsultrapporter som berör producentansvarsfrågorna publicerats de sista åren. De tar upp livscykelanalyser och miljönytta, samhällsekonomiska effekter, jämför materialåtervinning med energiutvinning m.m. Näringslivets och kommunernas intresseorganisationer har också bidragit med många publikationer inom området liksom enskilda kommuner och företag.

### 1.3.2 Externa uppdrag

För att kunna besvara viktiga frågeställningar i direktivet har ett antal externa uppdrag lagts inom utredningens ram. Dessa är

- Styrmedel som påverkar producentansvaret – översikt,
- Utvärdering av producentansvar för bilar,
- Utvärdering av returdryckesförpackningar,
- Utvärdering av frivilliga åtaganden för bygg- och rivningsavfall,
- Analys av vilka varor som har stor miljöpåverkan och som kan vara aktuella vid en eventuell utvidgning av producentansvaret,
- Omvärldsanalys. Del I Drivkrafter i omvärlden som påverkar utredningens förslag. Del II Tekniska lösningar,
- Samhällsekonomiska konsekvensanalyser av utredningens förslag,
- Ekonomiska garantier för producentansvarets fullföljande.

Vidare har utredningen följt pågående forskning som direkt behandlar sådana frågeställningar som tas upp i direktivet. Dit hör forskning inom bl.a. REFORSK, Packforsk och Miljöstrategisk analys vid FOI.



### 1.3.3 Underlag från arbetsgrupper

De tretton experter som varit knutna till kommittén, den så kallade dialoggruppen, har under utredningens gång bidragit på olika sätt. De har inkommit med förslag till lösningar och bidragit med sakkunskap och till förankringen av utredningens resultat.

Till kommittén har också knutits en referensgrupp med representanter från cirka 50 olika organisationer. Se bilaga 2. De har varit inbjudna till seminarier vid två tillfällen. Vid det första tillfället fanns möjlighet att ge respons på problemformuleringen, samt att ge förslag på framtida lösningar och samarbete mellan intressenterna. Vid det andra tillfället gavs möjlighet att ge synpunkter på utredningens preliminära förslag.

När det gäller returdryckesförpackningar, har den särskilde utredaren och sekretariatet deltagit i två konferenser som har anordnats av Returpack AB. Vid första tillfället skissade deltagarna, cirka 70 företrädare för branschen, på hur branschen kan se ut om 5-10 år. Vid det andra tillfället diskuterades utredningens preliminära förslag.

### 1.3.4 Underlag som överlämnats till utredningen efter beslut av regeringen

Följande dokument har lämnats över till utredningen efter beslut av regeringen

- regeringens proposition 2000/01:47. Ändringar i bilskrotningslagen,
- skrivelse från Jordbruksverket Begäran om ändring i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar Dnr M 2000/2302/Kn,
- skrivelse från Pan European Communication AB, Danderyd, till departementschefen om producentansvar, Dnr M2000/2554/Kn,
- skrivelse från Åre kommun, Åre, till departementschefen om hanteringen av returpapper m.m. i kommunen, Dnr M2000/1531/Kn,
- skrivelse från Ekonomistyrningsverket, Stockholm, redovisning av uppdrag att belysa den statliga bilskrotningsfonden "Bilskrotningsfonden – en översyn", Dnr M2000/1/Kn,

- skrivelse från Kommunförbundet Stockholms län KSL, Stockholm, till departementschefen om producentansvaret för förpackningar, Dnr M2000/3368/Kn,
- skrivelse från Kommunförbundet Stockholms län KSL, Stockholm, till departementschefen om producentansvaret för förpackningar, Dnr M2000/4842/Kn,
- skrivelse från Naturvårdsverket till departementschefen om uppföljning av producentansvar, Dnr M2001/2977/Kn.

### 1.3.5 Övrigt underlag

En stor mängd skrivelser har inkommit till utredningen från enskilda konsumenter, intresseorganisationer, företag och kommuner m.fl. Skrivelserna innehåller i första hand beskrivningar av vilka problem som finns med dagens system men även förslag till lösningar. Utredningen har så långt som möjligt beaktat dessa underlag, dels i utvärderingen av dagens system, dels i avsnittet om visioner och framtida lösningar.

## 1.4 Samråd med andra utredningar

Utredningen har samarbetat med Naturvårdsverket i Uppdrag om ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall, M20074827/Kn, och med utredningen för översyn av vissa avfallsskattefrågor (Fi 2001:05).

Miljöbalkskommittén (M 1999:03) har i uppdrag att se över tillämpningen av miljöbalken och föreslå ändringar där det anses befogat. Utredningen har samrått med kommittén när det gäller de lagändringar som föreslås i denna utredning.

Resurseffektivitetsutredningen (Fi 1999:02) hade som uppdrag att göra en översyn av sambandet mellan tillväxt och miljö samt vid behov föreslå åtgärder för en effektivare användning av naturresurser i syfte att uppnå en hållbar utveckling. Betänkandets förslag har använts som underlag i denna utredning.

Delegationen för ekologisk hållbar utveckling, EKU-delegationen (M 1998:01) har haft i uppdrag att arbeta med frågor hur den offentliga upphandlingen kan miljöanpassas. EKU-delegationens material har använts som underlag i denna utredning bl.a. i diskussionerna om frivilliga åtaganden inom näringslivet.

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) har haft i uppdrag att i dialog med näringslivet ta fram strategier för utvecklingen av ett ekologiskt hållbart näringsliv, dagligvarukedjan och byggsektorn. Rapporterna har använts som underlag i denna utredning. Vidare har utredningen samrått med Kretsloppsdelegationens före detta sekretariat i ett flertal frågor som har koppling till delegationens (M 1993:A) tidigare arbete när det gäller producentansvar.

## 2 Mina utgångspunkter och avgränsningar

### Min bedömning

*Syftet med producentansvaret.* Producentansvaret infördes för att skapa en drivkraft för producenterna att minimera flera negativa effekter på miljön. Efter att ha gått igenom olika dokument drar jag slutsatsen att de viktigaste generella målsättningarna med producentansvaret är följande:

- mängden genererat avfall ska minska,
- mängden deponerat avfall ska minska,
- energi- och materialsnåla varor ska utvecklas,
- nedskräpningen ska minska,
- mängden miljöskadliga ämnen i varor och avfall ska minska.

Det är alltså dessa målsättningar jag kommer att utgå från i min utvärdering.

Jag konstaterar att målen har haft olika stor vikt då producentansvaret infördes beroende på vilken vara det gällde. För däck var målet minskade mängder till deponi viktigt på grund av brandrisken i deponier och farliga rökgaser. För tidningspapper, kontorspapper samt förpackningar har målet om resurshushållning varit viktigt, medan målet att minska negativ påverkan från hälso- och miljöfarliga ämnen har poängterats för elektriska och elektroniska produkter. Jag kommer även att beakta detta i utvärderingen av producentansvaret.

*Miljömålen och producentansvarets syfte.* Jag konstaterar att producentansvaret är ett styrmedel som syftar till att uppnå flera av miljö kvalitetsmålen, men främst God bebyggd miljö och Giftfri miljö. Även strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp stämmer bra med producentansvarets syften och mål.

*Miljöbalken.* Jag gör tolkningen att det i miljöbalkens 1 kap. finns ett klart stöd för de målsättningar som är utgångspunkt för

nu gällande producentansvar. Jag vill särskilt betona formuleringen i 1 kap. 1 §, att miljöbalken ska tillämpas så att återanvändning och återvinning, liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

*EU:s arbete och regelverk.* Jag gör bedömningen att EU:s sjätte miljöprogram och avfallspolicy stämmer bra med den svenska policyn för miljöanpassad hantering av varor och avfall. Jag anser att EU:s grönbok om Integrerad produktpolicy är ett viktigt led i arbetet med att skapa giftfria och resurssnåla livscyklar för varor.

Jag konstaterar att EG-direktiv för förpackningar, bilar inklusive däck, elektriskt och elektroniskt avfall finns eller kommer att beslutas i närtid. Jag gör därmed bedömningen av att en mycket förutsättningslös utredningsansats, med överväganden om att producentansvar inom dessa produktområden skulle slopas, inte är en rimlig ansats. Jag avser då de närmaste tio åren som ligger inom utredningens tidsram. Däremot kan det vara rimligt att överväga hur de svenska målen för återvinning bör förhålla sig till målen i EG-direktiven, hur olika avfallsströmmar ska organiseras och hur ansvaret mellan olika aktörer ska fördelas så att det blir bra helhetslösningar.

*Mina grundläggande värderingar.* Som riksdagsledamot har jag ställt mig bakom målet att skapa ett hållbart Sverige inom en generation. Jag ser arbetet med att skapa giftfria och resurssnåla livscyklar för varor som ett viktigt led på vägen mot detta långsiktiga mål.

## 2.1 Syftet med producentansvaret

### 2.1.1 Generell beskrivning av syftet med producentansvaret

För att kunna utvärdera producentansvaret har jag gått tillbaka till aktuella ursprungsdokument för att se efter vilka miljömässiga målsättningar som har varit utgångspunkten då producentansvaret infördes.

I den följande texten redovisar jag några av de dokument som jag har utgått från och hur målen med producentansvaret beskrivs i dessa.

Redan år 1975 formulerades principer och mål om avfall och avfallshantering (prop. 1975:32, bet. 1975:JoU 10, rskr. 1975:161). Det främsta målet var att uppnå en förbättrad avfallshantering och

en ökad återvinning. Redan år 1975 ansågs producenten ha ett ansvar för att ta hand om det avfall som uppkommer i produktionen så att miljö och resurshushållning beaktas.

Grundläggande miljöpolitiska mål med producentansvar beskrevs mer utförligt i Miljö- och energidepartementets bilaga till 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:10), vilken även har antagits av riksdagen (1989/90:JoU 16, rskr. 241). Målen är att

- minska mängden avfall,
- minska innehållet av farliga ämnen i avfall,
- hushålla med råvaru- och energiresurser,
- öka återanvändningen och återvinningen av material,
- använda material med låg miljöbelastning i form av vatten- och luftföroreningar,
- minska nedskräpningen.

I samband med att propositionen 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling beslutades, bemyndigades regeringen av riksdagen att införa producentansvar för olika produkter. Målet var att förebygga uppkomsten av avfall genom ökad återvinning och återanvändning. Producenterna fick ansvaret för insamling och hantering av de uttjänta produkterna i syfte att skapa ett incitament för att minska avfallsmängderna, rena produktionen och miljöanpassa produktutvecklingen.

### Min bedömning

Producentansvaret infördes för att skapa en drivkraft för producenterna att minimera flera negativa effekter på miljön. Efter att ha gått igenom olika dokument drar jag slutsatsen att de viktigaste målsättningarna med producentansvaret är följande:

- mängden genererat avfall ska minska,
- mängden deponerat avfall ska minska,
- energi- och materialsnåla varor ska utvecklas,
- nedskräpningen ska minska,
- mängden miljöskadliga ämnen i varor och avfall ska minska.

Det är alltså dessa målsättningar jag kommer att utgå från i min utvärdering. Jag anser att det finns en blandning av mål och medel i de formuleringar som har gjorts tidigare. Jag ser t.ex. återanvänd-

ning och återvinning som ett medel att nå de ovan beskrivna målen.

De fyra första målen handlar om att åstadkomma en förbättrad hushållning med energi och material genom en miljöanpassad produktdesign, trevligare livsmiljö genom minskad nedskräpning och färre deponier. Miljöanpassad produktdesign tolkar jag som att skapa energi- och materialsnåla produkter som är återvinningsbara och innehåller så lite miljöskadliga ämnen som möjligt. Det femte målet syftar till att minska utsläppen av kemiska ämnen så att negativa effekter på människa och miljö undviks. Nackdelen är att målen inte har angetts i mätbara termer.

### 2.1.2 Tankarna bakom producentansvaret för olika typer av varor

År 1982 infördes lagen om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium. Syftet var att främja ett resurs- och energisnålt förpackningssystem som medför minsta möjliga olägenheter från nedskräpnings- och andra miljösynpunkter. År 1991 inkluderades även PET-flaskor i det lagreglerade pant- och retursystemet för dryckesförpackningar.

Målen i miljö- och energidepartementets bilaga till 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:10), som beskrivs i föregående avsnitt, var också utgångspunkt för den utredning som ligger till grund för det lagstadgade producentansvaret för förpackningar, SOU 1991:76, Miljön och förpackningarna. I utredningen poängteras bl.a. problemen med skrymmande avfall och nedskräpning, t.ex. plaster i marin miljö. Förpackningarnas andel av totala nedskräpningen i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet var mellan 65–80 procent. Målet att förhindra nedskräpning var således ett särskilt viktigt mål då pant- och retursystemet för dryckesförpackningar infördes. I prop. 1992/93:180 poängteras resurshushållning som ett viktigt syfte med producentansvar för förpackningar.

Producentansvaret för däck motiverades med särskild tonvikt på att deponeringen var både brandfarlig och skrymmande. I början av 1990-talet kasserades cirka 68 000 ton däck årligen, varav det mesta hamnade på deponi. Däcken kunde inte packas utan "flöt upp" i deponierna och bildade hålrum som försämrade bärigheten. I hålrummen kan syre och metangas ansamlas och utgöra en stor

brandfara. Däck är energirika och bränder i deponier är mycket svårsläckta och kan få svåra miljökonsekvenser.

I utredningen om producentansvar för bilar betonas inte något enskilt miljömål speciellt. I stället poängteras behovet av att beakta hela livscykeln för att utveckla bättre och mer miljöanpassade kretslopp för bilar.

I utredningen om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter betonades särskilt behovet av att minska användningen av miljö- och hälsofarliga ämnen, som tungmetaller, sällsynta grundämnen vars effekter är relativt okända samt organiska miljögifter.

För returpapper med lagstadgat producentansvar och kontorspapper med frivilligt producentansvar har bl.a. målet med resurshushållning betonats.

Det frivilliga producentansvaret inom byggsektorn syftar till ett ökat ansvar under hela livscykeln. Syftet är att minska negativ påverkan på hälsa och miljö samt att hushålla med naturresurser. Ansvar för byggnadsverkens beståndsdelar ligger hos husets eller anläggningens ägare.

## Min bedömning

Jag konstaterar att målen har haft olika stor vikt då producentansvaret infördes beroende på vilken vara det gällde. För däck var t.ex. målet minskade mängder till deponi viktigt på grund av brandrisken i deponier och farliga rökgaser. För tidningspapper, kontorspapper och förpackningar har målet om resurshushållning varit viktigt, medan målet att minska negativ påverkan från hälso- och miljöfarliga ämnen har poängterats för elektriska och elektroniska produkter. Jag kommer att beakta detta i min utvärdering.

## 2.2 Miljökvalitetsmålen och producentansvarets syfte

Regering och riksdag har beslutat om 15 miljökvalitetsmål för att nå det övergripande miljöpolitiska målet att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. De 15 miljökvalitetsmålen är formulerade utifrån den miljöpåverkan naturen tål och definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet ska sikta mot.



Inom varje miljö kvalitetsmål finns ett antal delmål för att förstärka det konkreta miljöarbetet under de kommande åren. Utöver dessa mål och delmål har även tre åtgärdsstrategier beslutats, varav en är strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp.

Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp stämmer väl med de miljöpolitiska syftena för producentansvaret.

Producentansvarets syfte om minskade avfallsmängder och resurshushållning genom en ökad återanvändning och återvinning återfinns i miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Behovet av minskad nedskräpning finns indirekt uttryckt i *God Bebyggd miljö*. Producentansvarets syfte om minskad användning av farliga kemiska ämnen finns i miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*.

### Min bedömning

Jag konstaterar att producentansvaret är ett styrmedel som syftar till att uppnå flera av miljö kvalitetsmålen, men främst *God bebyggd miljö* och *Giftfri miljö*. Även strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp stämmer bra med producentansvarets syften och mål.

## 2.3 Miljöbalken

### 2.3.1 Miljöbalkens mål, 1 kap. 1 § stödjer syftena med producentansvaret

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl.

Enligt 1 kap. 1 § ska miljöbalken tillämpas så att

- människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan
- värdefulla natur- och kulturmiljöer skall skyddas och vårdas
- den biologiska mångfalden bevaras

- mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god resurshushållning tryggas, och
- återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Hushållning med naturresurser handlar i grunden om hur man för olika ändamål använder mark- och vattenområden och hur man använder ändliga och förnybara råvaror, energi och vatten. En utvecklade materialhushållning, återanvändning och återvinning ger bättre förutsättningar för en långsiktigt god hushållning med naturresurserna.

### Min bedömning

Jag gör tolkningen att det i miljöbalkens 1 kap. finns ett klart stöd för de målsättningar som är utgångspunkt för nu gällande producentansvar. Dessa målsättningar beskrevs i avsnitt 2.1.1. Jag vill särskilt betona formuleringen i 1 kap. 1 §, att miljöbalken ska tillämpas så att återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

## 2.4 Hur EU:s arbete och regelverk påverkar utredningen

### 2.4.1 EU-policy

Den här delen av kapitlet innehåller en genomgång av det arbete som pågår inom EU och som har nära beröring med mitt utredningsuppdrag. I slutet av detta avsnitt redovisar jag mina slutsatser om hur EU-arbetet påverkar utredningens inriktning.

Inom EU gäller en s. k. avfallshierarki för hanteringen av avfall. Denna hierarki innebär att avfallets uppkomst i första hand ska förebyggas och att det avfall som trots detta uppkommer ska vara så ofarligt som möjligt. Uppkommet avfall ska återanvändas, materialåtervinnas eller utnyttjas för energiproduktion i så hög grad som möjligt. Materialåtervinning ska i första hand prioriteras framför energiutvinning när detta är miljömässigt motiverat, varvid hänsyn även ska tas till socioekonomiska faktorer, lokala och

regionala förhållanden m.m. I sista hand ska avfallet bortskaffas på ett säkert sätt.

Hållbart utnyttjande av naturresurser och avfallshantering är en av huvudpunkterna i Kommissionens förslag till EU:s sjätte miljöprogram som presenterades i januari 2001. Mängden avfall till slutligt omhändertagande, dvs. deponering och förbränning utan energiutvinning, ska minska med 20 procent fram till år 2010. Förslaget sätter upp ett antal mål för avfallshanteringen:

- nya initiativ ska tas för att minska mängden avfall som uppstår och man ska se mer till att ändra konsumtionsmönstren
- det avfall som uppstår ska i möjligaste mån inte innehålla sådant som skadar miljön
- merparten av det avfall som uppstår ska föras tillbaka till det ekonomiska systemet genom återvinning, vilket inkluderar materialåtervinning, kompostering/rötning, förbränning med energiutvinning, eller till miljön i en användbar form
- det avfall som måste deponeras ska minskas till ett minimum och tas om hand på ett säkert sätt
- avfall ska behandlas så nära platsen där det har uppstått som möjligt.

#### Min bedömning

Jag gör bedömningen att EU:s sjätte miljöprogram och avfallspolicy stämmer bra med den svenska policyn för miljöanpassad hantering av varor och avfall.

#### 2.4.2 Grönbok om integrerad produktpolicy

Integrerad produktpolicy (IPP) syftar till att minska produkters miljöpåverkan genom hela livsrymden från utvinning av råvaror till tillverkning, distribution, användning och avfallshantering. Idén bakom detta är att miljöaspekterna måste integreras i varje stadium i en produkts liv och att detta måste ta sig uttryck i alla berörda parter beteende. De offentliga myndigheternas roll inom ramen för den integrerade produktpolicy ska i allmänhet snarare vara understödande än ingripande. Policyn ska inriktas på att definiera de viktigaste målen och tillhandahålla medel och incitament för de

berörda parterna som ska uppnå dessa mål. Kommissionen presenterade i januari 2001 en grönbok om IPP. I juni 2001 beslutade Rådet om slutsatser om IPP och hur det fortsatta arbetet bör se ut.

### Min bedömning

Jag gör bedömningen att EU:s arbete med en integrerad produkt-policy är ett viktigt led i målsättningen med att skapa giftfria och resurssnåla livscykler för varor.

#### 2.4.3 Direktiv och andra pågående arbeten

##### *EG-direktiv om deponering*

EG-direktivet om deponering av avfall (1999/31 EG) genomfördes i svensk lagstiftning i och med att regeringen den 7 juni 2001 beslutade om förordningen om deponering av avfall. Naturvårdsverket beslutade om föreskrifter om deponering av avfall (NFS 2001.14) den 27 juni 2001. De omfattar bestämmelser i fråga om mottagning av avfall, insamling och omhändertagande av deponigas, provtagning och mätning av lakvatten, grundvatten, ytvatten och deponigas samt mätning av deponins utbredning, sammansättning och sättningsbeteende.

##### *EG-direktiv om förpackningar*

Förpackningsdirektiv (94/62/EC), antogs av parlamentet och Rådet den 20 december 1994. Den svenska förordningen är inte helt identisk med direktivet.

Nu gällande EG-direktiv ses över bl.a. för att ta ställning till nya insamlings-/återvinningsmål för perioden 2006 – 2010.

##### *EG-direktiv om bilar inklusive däck*

Parlamentets och rådets direktiv (2000/53/EG) om uttjänta bilar beslutades den 18 september 2000.

Direktivet innehåller krav inom tre huvudområden, nämligen producentansvar, insamling/avregistrering samt miljöfrågor.

Sverige har redan implementerat de två första områdena genom särskild lagstiftning.

En skillnad mellan EG-direktivet för bilar och Sveriges lagar är att Sverige har en särskild förordning (1994:1236) avseende producentansvar för däck. Bilen i sin helhet berörs av tre förordningar om producentansvar, den om bilar, däck och om elektriskt och elektroniskt avfall. Dessutom har förordningen om producentansvar för däck koppling till EG:s direktiv om deponering (1993/31/EG). Enligt detta ska medlemsländerna vidta åtgärder för att se till att vissa avfallsslag inte tas emot vid deponi. Bland annat ska deponering av däck upphöra.

#### *EG-direktiv om elektriskt och elektroniskt avfall*

EG-direktiv om elektriskt och elektroniskt avfall utarbetas för närvarande. I Sverige träder förordningen (2000:208) om elektriskt och elektroniskt avfall i kraft den 1 juli 2001. Även ett direktiv rörande farliga kemiska ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning tas fram. Krav ställs att bly, kadmium och kvicksilver, sexvärt krom samt de bromerade flamskyddsmedlen PBB och PBDE ska ersättas. Undantag för viss utrustning kommer att specificeras.

#### *Bygg- och rivningsavfall*

EU-kommissionens arbetsgrupp för bygg- och rivningsavfall diskuterar en skärpning av reglerna för detta avfall. Det discussionsunderlag som lagts fram syftar till att förbättra hanteringen av bygg- och rivningsmaterial i enlighet med EU:s avfallshierarki.

#### *EG-direktiv om förbränning av avfall*

Parlamentets och rådets direktiv om förbränning av avfall (2000/76/EG) beslutades den 4 december 2000. Det omfattar, med några få undantag, förbränning av alla kategorier av avfall, i alla typer av förbränningsprocesser. Det nya direktivet kommer därmed att, utöver konventionella förbränningsanläggningar för avfall, att även omfatta kraftverk, cementugnar m.fl. som förbränner avfall tillsammans med andra bränslen s. k. samförbränning. Syftet

med direktivet är att begränsa negativ inverkan på miljön och människors hälsa på grund av utsläpp till luft, mark och vatten.

### *EG-direktiv om organiskt avfall*

Direktivet (1986/278/EEG) om användningen av avloppsslam håller på att revideras. Syftet är att öka användningen av slam i skogsbruk och som jordförbättringsmedel. Definitionen på avloppsslam kommer att utvidgas. På något längre sikt planeras ett direktiv om hantering av bionedbrytbart avfall. Syftet med direktivet är att främja biologisk behandling, att säkerställa en fungerande inre marknad för avfallsbaserade jordförbättringsmedel, att skydda marken och förbättra jordkvaliteten.

### *Nedbrytbart avfall klassas som förnybar energikälla av EU*

De delar av industri- och hushållsavfall som är biologiskt nedbrytbart ses som en förnyelsebar energikälla enligt beslut i Europaparlamentet i juli 2001. Den nya klassningen ingår i ett kommande direktiv för att stödja elproduktion med förnyelsebara bränslen. Klassificeringen omfattar det biologiskt nedbrytbara innehållet i produkter, avfall och rester från jord- och skogsbruk liksom industri- och hushållsavfall. Även deponigas, biogas och avloppsslam klassas som förnyelsebara energikällor.

### *Kemikalier – utfasning och restriktioner*

- Kommissionen presenterade i januari 2000 en vitbok om Gemenskapens kemikaliepolitik. Den syftar till att ta fram en kemikaliepolicy för EU samt att skärpa gällande lagstiftning. I juni 2001 beslutade rådet om slutsatser för hur det fortsatta arbetet bör se ut.
- Den 22 maj 2001 beslutades om en global konvention om POP-kemikalier (Persistent Organic Pollutants), Stockholmskonventionen. Den innehåller krav på hur POP:s ska förhindras att nå miljön bl.a. genom restriktiv användning och produktion, genom skärpta kontrollkrav och krav på kontrollsystemens utformning. Tolv prioriterade ämnen finns angivna.

- EG:s batteridirektiv ska revideras. Existerande direktiv (91/157/EEG), (93/86/EEG), (98/101/EG) omfattar batterier och ackumulatörer som innehåller kvicksilver, bly och kadmium. Det nya direktivet väntas omfatta alla batterier och ackumulatörer. Mål för insamling och återvinning diskuteras.

### *Avfallsstatistik*

Enligt ett reviderat förslag ställs krav på medlemsländerna att producera statistik över avfall som uppkommer inom näringsliv och privata hushåll. Statistiken ska täcka dels mängden genererat avfall, dels mängden insamlat och deponerat avfall. Data ska produceras genom mätningar, från administrativa källor och genom statistiska uppskattningsmetoder eller kombinationer av dessa.

### **Min bedömning**

Jag konstaterar att EG-direktiv för förpackningar, bilar inklusive däck, elektriskt och elektroniskt avfall finns eller kommer att avslutas i närtid. Jag gör därmed bedömningen av att en mycket förutsättningslös utredningsansats, med överväganden om att producentansvar inom dessa produktområden skulle slopas, inte är en rimlig ansats. Jag avser då de närmaste tio åren som ligger inom utredningens tidsram. Däremot kan det vara rimligt att överväga hur de svenska målen för återvinning bör förhålla sig till målen i EG-direktiven, hur olika avfallsströmmar ska organiseras och hur ansvaret mellan olika aktörer ska fördelas så att det blir bra helhetslösningar.

Vidare konstaterar jag att skärpta regler har diskuterats inom EU för bygg- och rivningsavfall. Diskussionerna stämmer väl med de intentioner som har uttalats inom ramen för de frivilliga åtaganden som byggsektorn genom Byggsektorns Kretsloppsråd har påtagit sig.

Ytterligare två produktgrupper, kontorspapper och returpapper, omfattas av frivilligt åtagande respektive lagstadgat producentansvar i Sverige. Någon motsvarighet till detta finns inte inom EU i dag. Däremot planeras på längre sikt ett direktiv om hantering av bionedbrytbart avfall.

En mängd olika arbeten pågår inom kemikalieområdet. Jag anser att det är viktiga insatser som särskilt kommer att bidra till ett av

målen med producentansvaret, nämligen att minska mängden skadliga kemiska ämnen i varor och avfall.

Slutligen konstaterar jag att de nya förslag om avfallsstatistik som lagts fram inom EU innehåller områden som är eftersatta i Sverige. Jag avser då uppföljningen av mängden genererat, insamlat och deponerat avfall inom näringslivet dvs. produktionsavfall. Vidare avser jag bygg- och rivningsavfall. Uppföljningen av hushållsavfall fungerar enligt min mening i huvudsak väl redan i dag.

## 2.5 Mina grundläggande värderingar

Miljövård bygger på två typer av värderingar. Den första handlar om vad vi i princip bör skydda och bevara i miljön, något man ofta när enighet om. Den andra värderingen handlar om vilka uppoffringar vi bör göra för att nå de uppsatta intentionerna om skydd och bevarande, något man mer sällan når enighet om. Vi svenskar vill nog alla värna om gröna och friska skogar, ett rikt odlingslandskap, frisk luft och levande sjöar. Men är vi för den skull beredda att anpassa vår konsumtion och våra transporter till naturens krav eller kanske riskera arbetslöshet inom vissa delar av näringslivet?

Sådana resonemang gäller förstås inte bara Sverige. I många länder satsar man hårt på ekonomisk tillväxt som kan ge många människor en ökad levnadsstandard med möjligheter till utbildning, sysselsättning och en rik fritid. Men den stegrade ekonomiska aktiviteten kan ha sitt pris i form av en sämre miljö om inte miljöåtgärderna byggs in redan från början. Miljöproblemen är många gånger akuta i u-länderna men berör också oss i i-länderna, inte minst därför att vi i hög grad påverkar och har ett ansvar för det globala skeendet.

Det som gör det hela svårt är att vi vill göra två saker samtidigt, gynna människan och bevara naturen, vilket kan stå i motsatsställning till varandra. Jag avser här att mycket kortfattat redovisa mina grundläggande värderingar som på olika sätt kan komma att påverka de slutsatser som dras och de ställningstaganden som görs i denna utredningen.

Mina värderingar om vad som ska värnas i miljön, avspeglas i den av riksdagen beslutade propositionen *Svenska Miljömål* (prop. 1998/97:145), som jag har varit med och röstat fram som riksdagsledamot. Den viktiga grundtanken i propositionen är att ett håll-



bart Sverige ska skapas inom en generation. De femton miljömålen beskriver i kvalitativa termer det tillstånd av hållbarhet som ska nås i olika miljöer och ekosystem. Jag har också som ledamot i Miljömålskommittén ställt mig bakom betänkandet "Framtidens miljö – allas vårt ansvar". Det innehåller förslag till mål på kortare sikt, oftast i tioårsperspektiv, för vad som ska åstadkommas när det gäller minskade utsläpp av föroreningar eller annan miljöpåverkan. Jag har således ställt mig bakom två viktiga miljöpolitiska dokument som båda syftar till att på relativt kort sikt nå ett tillstånd där varken människa eller naturmiljö skadas. Min bedömning är att få länder i världen har en så offensiv miljöpolitik som Sverige. (Kompletteras om riksdagen fattar beslut under utredningens gång.)

Mina värderingar om vilka förändringar som behövs för att miljömålen ska nås, beskriver jag här med fokus på produktion och konsumtion av varor eftersom det är det mitt utredningsuppdrag handlar om.

Den tekniska och ekonomiska utvecklingen under 1900-talet har haft positiva effekter på välfärden men har också skapat såväl produktions- som konsumtionsmönster som innebär faror för hälsa och miljö. Dessa mönster måste brytas. Miljöproblemen kan i längden inte lösas genom reparation i efterhand, de måste förebyggas. Allt detta kommer att kräva att människor ändrar sina levnadsvanor, likaväl som företagen ändrar sin teknik och produkt-design.

Det behövs en samlad kretsloppsstrategi. Grundbulten i denna strategi är en förändrad syn både på vad som är resurser och hur vi kan hushålla med dessa resurser. Slit- och slängsamhällets värderingar lever tyvärr fortfarande kvar hos många. Alla medborgare har ett ansvar att bidra till hushållning med resurser i form av material och energi. Vi behöver skapa långsiktigt hållbara system med följande kännetecken:

- miljöanpassad produktutveckling,
- effektivare varukretslopp där återanvändning och återvinning prioriteras,
- hushållning med den bebyggda miljön, ett varsamt brukande och miljöanpassning av samhällsplanering och byggande,
- miljön synliggörs vid inköp så att konsumenterna kan göra miljöanpassade val.

Detta kräver att lagstiftningen utvecklas och samordnas men även företagens frivilliga miljöåtaganden ska ses som en viktig del i den

framtida miljöpolitiken. Såväl administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel kan användas för att påverka produktion och konsumtion i miljövänlig riktning. Det krävs även satsningar på forskning kring bl.a. miljöanpassade produkter och produktionsprocesser.

En framgångsrik miljöpolitik kräver att varje medborgare, varje företag, varje organisation och varje myndighet tar sitt ansvar för god miljö och för hushållning med naturresurser. Miljökraven måste genomsyra samhällets alla områden.

Som riksdagsledamot har jag ställt mig bakom målet att skapa ett hållbart Sverige inom en generation. Jag ser arbetet med att skapa giftfria och resurssnåla kretslopp av varor som ett viktigt led i arbetet mot detta långsiktiga mål.

## 2.6 Fokuseringar och avgränsningar i utredningen

Analysarbetet i utredningen har fokuserats på

- utvärdering av befintligt producentansvar med tyngdpunkt på samhällsekonomiska effekter och förpackningar enligt direktivet
- att se till helheten i varu- och avfallsflödet och att beskriva och utvärdera alternativa lösningar på lång sikt, cirka 10 år framåt som utgångspunkt för mer kortsiktiga förslag
- omvärldsanalys bl.a. för att se på utvecklingen av material och produkter på sikt och hur omvärldsutvecklingen påverkar föreslagna lösningar
- aktivt intressentdeltagande och implementering under hela utredningen.

Följande avgränsningar har gjorts:

- ett totalt slopande av producentansvar har inte övervägts med hänsyn till befintliga eller planerade EG-direktiv m.m.
- tidsperspektivet i analysen är cirka 10 år framåt
- det studerade systemet har avgränsats till nuvarande producentansvarssystem inklusive möjliga produktområden vid en utvidgning av producentansvaret. Omvärldsanalysen omfattar såväl svenska förhållanden som förhållanden inom EU och internationellt som påverkar "producentansvarssystemet". Vidare har omvärldsbeskrivningen avgränsats till sådana driv-

krafter som har stark koppling till producentansvaret och de aktörer som är berörda.

- elektriskt och elektroniskt avfall utvärderas inte i enlighet med direktivet men tas upp för att få ett helhetsperspektiv på producentansvaret
- farligt avfall ingår enligt direktivet inte i utredningen.