

# 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 ansvarsbildningen. 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 ansvarsåtagande 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 stödjande 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.