

2022-06-30
M2022/01451

Miljödepartementet

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Uppdrag om producentansvaret för förpackningar

Regeringens beslut

Naturvårdsverket ges i uppdrag att följa utvecklingen av hur förordningen om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) och dess tillämpning främjar att avfallshanteringen för förpackningsavfallet är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras. Naturvårdsverket ska särskilt följa och analysera hur ändamålsenligt regelverket är när det gäller

- ersättningsmodellen för finansieringen av kommunernas insamling,
- utbyggnaden av den fastighetsnära insamlingen,
- insamlingen vid populära platser,
- insamling av verksamheternas förpackningsavfall, och
- tillsynen över att bestämmelserna följs.

Naturvårdsverket ska löpande informera Regeringskansliet (Miljödepartementet) om hur de nya bestämmelserna fungerar i praktiken. Naturvårdsverket ska särskilt redovisa i enlighet med vad som redogörs för under Närmare om uppdraget. Om Naturvårdsverket bedömer att det finns skäl för regeringen att göra ändringar i förpackningsförordningen eller annan lagstiftning, ska verket skyndsamt återkomma med sådana förslag. Förslagen till ändringar ska redovisas med författningsförslag och kompletteras med en konsekvensbeskrivning. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) den 1 mars 2028.

Bakgrund

Naturvårdsverket har en central roll på miljöområdet och för den gröna omställningen till en cirkulär och fossilfri ekonomi. Naturvårdsverket är dessutom förvaltningsmyndighet med ansvar för avfallsområdet och mer specifikt för genomförandet av de nya bestämmelserna i förpackningsförordningen. För att de ansvariga aktörerna ska vidta de nödvändiga åtgärder som behövs vid rätt tidpunkt behövs vägledning från verket.

Producentansvar innebär att producenten ska ha det ekonomiska ansvaret för att finansiera insamling och omhändertagande av förpackningsavfallet. Förpackningsförordningen innebär förändrade roller och ansvar för producenter och kommuner. För att möjliggöra producentansvaret i praktiken ställer förpackningsförordningen krav på att producenten ska anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation för att administrera fullföljandet av producenternas ansvar.

Producentansvarsorganisationerna ska ersätta kommunerna för insamling och övriga kostnader för hanteringen av förpackningsavfallet. Förordningen reglerar också marknadsdrivna system som får hantera verksamheternas återanvändbara förpackningar respektive materialåtervinna dessa förpackningar. Förordningen ställer krav på att producenten av en förpackning anlitar eller tillhandahåller en producentansvarsorganisation. Samtidigt får kommunerna ansvaret att samla in förpackningsavfallet från hushållen. Vidare innebär förordningen att det ska utvecklas mer lättillgänglig insamling av förpackningsavfall, genom bland annat fastighetsnära insamling, lättillgängliga insamlingsplatser för visst förpackningsavfall och insamling på populära platser. De nya bestämmelserna i förordningen kan innebära flera utmaningar initialt. Det finns därför, särskilt i början, anledning till en mer löpande uppföljning och utvärdering av systemets införande och utveckling.

Naturvårdsverket ska enligt förpackningsförordningen se till att en löpande dialog i frågor som har betydelse för producentansvaret kan föras mellan producentansvarsorganisationerna och kommunerna (12 kap. 2 §). Naturvårdsverket ska även se till att övriga berörda kan inkluderas i dialogen.

Närmare om uppdraget

Ersättningsmodellen för finansieringen av kommunernas insamling

Producentansvar innebär att producenten ska ha det ekonomiska ansvaret för att finansiera insamling och omhändertagande av förpackningsavfallet. För att möjliggöra det i praktiken ställer förpackningsförordningen krav på att producenten ska anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation för fullföljandet av ansvaret.

Producentansvarsorganisationerna ska ersätta kommunerna för deras kostnader för insamling, transport, anordnande av omlastningsplatser samt överlämning till producentansvarsorganisationerna av det förpackningsavfall som kommunen samlat in från olika platser (fastighetsnära insamling, lättillgängliga insamlingsplatser, populära platser utomhus och återvinningscentraler). Ersättningen ska även täcka kommunens informationsansvar. Naturvårdsverket ska meddela föreskrifter om hur ersättningsmodellen ska vara utformad. Det ska införas en modell för beräkning av kommunernas kostnader och ersättning.

Utgångspunkten är att kommunerna ska få full ersättning för insamling och information, i enlighet med minimikraven i EU:s avfallsdirektiv. De avgifter som staten tar ut av producenterna, liksom den ersättning som staten fördelar ut till kommunerna, kommer samtidigt med nödvändighet att behöva bli något schabloniserad. Över tid bör Naturvårdsverkets avgiftsföreskrifter bli mer träffsäkra och kommunerna skickligare i att anpassa sina investerings- och driftskostnader till den faktiska ersättningsnivån.

Ersättningen bör beräknas med utgångspunkt i olika kategorier: småhus, flerbostadshus och "blandfastigheter" med mindre verksamheter samt skärgård och annan hämtning med speciella förutsättningar ur logistisk utgångspunkt. Utgångspunkten bör vidare vara att ersättningen anpassas till förhållanden i olika typkommuner. Ersättningsmodellen bör utöver en tonersättning också kompletteras med incitament för hög materialkvalitet, t.ex. att insamlat förpackningsavfall som överträffar kvalitetskrav berättigar till extra ersättning i syfte att skapa incitament för materialåtervinning. Det kan också finnas skäl för att enskilda kommuner har möjlighet till tillägg vid försvårande hämtningsomständigheter som gör att den genomsnittliga ersättningen inte blir adekvat. Exempel på sådana omständigheter skulle kunna vara kommuner som har en stor andel turister under vissa säsonger, eller kommuner som omfattar många skärgårdsöar.

Naturvårdsverket ska följa utvecklingen av och redovisa hur ersättningsmodellen är anpassad för att täcka kommunernas kostnader för insamlingen av förpackningsavfallet. Naturvårdsverket har genom förpackningsförordningen bemyndigande att besluta om hur ersättningsmodellen ska utformas, men om det bedöms finnas skäl för regeringen att göra ändringar i förordningen så ska Naturvårdsverket skyndsamt återkomma med sådana förslag.

Ersättningsskyldigheten riktar sig mot producentansvarsorganisationerna. Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation kommer ersättningskravet att ställas direkt till producenterna. I en sådan situation kommer kommunerna dessutom få ansvaret för behandlingen av förpackningsavfallet. Detta innebär att producenterna även ska bekosta behandlingen av det avfall som kommunerna samlat in. I en sådan situation sker ersättning utan stöd av föreskrifter och således utifrån de uppgifter kommunerna lämnar. Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation ska Naturvårdsverket följa utvecklingen och redovisa hur ersättningen täcker kommunernas kostnader för insamling och behandling av förpackningsavfallet.

Utbyggnaden av den fastighetsnära insamlingen

I förpackningsförordningen slås fast att kommunerna den 1 januari 2024 får ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall från hushållen. Vidare ska kommunerna senast den 1 januari 2027 ha byggt ut sin infrastruktur för insamlingen av hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen: papper och kartong (pappersförpackningar), plastförpackningar, ofärgade och färgade glasförpackningar och metallförpackningar, så att den sker fastighetsnära (6 kap. 4 §). Kommunen ska från och med den 1 januari 2024 till och med utgången av december 2026 samla in hushållens avfall som består av pappers-, plast-, glas- och metallförpackningar antingen genom en fastighetsnära insamling, eller via lättillgängliga insamlingsplatser som kommunen tillhandahåller (6 kap. 3 §). Antalet och placeringen av de lättillgängliga insamlingsplatserna ska anpassas efter hur utbyggd den fastighetsnära insamlingen är. Kommunen får under samma tid samla in förpackningsavfall från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens, om verksamheten har valt kommunal insamling (enligt 7 kap. 10 §).

Kommunens ansvar för hantering av hushållens avfall finns i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. Undantag från kommunens ansvar kan beslutas med stöd av 15 kap. 21 § när det gäller avfall som omfattas av producentansvar. Förpackningsförordningen innebär att producentansvaret när det gäller förpackningsavfall från hushåll är ett ekonomiskt ansvar för insamlingskostnaderna och ett operationellt ansvar när det gäller behandlingen av det insamlade avfallet. Ansvaret för den operativa insamlingen av avfallet ligger således kvar på kommunen.

Med fastighetsnära insamling avses enligt förpackningsförordningen insamling från en fastighet där ett hushåll har avfall eller, om sådan insamling inte är möjlig med hänsyn till fastighetens utformning och belägenhet, trafiksäkerhet eller andra omständigheter, insamling från en plats i nära anslutning till en fastighet där ett hushåll har avfall.

Enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken är kommunen skyldig att transportera bort bl.a. kommunalt avfall från den fastighet där avfallet finns, om det behövs borttransport för att tillgodose skyddet för människors hälsa och miljön, eller om fastighetsinnehavaren begär detta och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna. Enligt förarbetena till bestämmelserna är kommunen inte skyldig att hämta avfall när hämtplatsen är avsides belägen eller svår att nå (se prop. 1978/79:205, s. 27, och prop. 1997/98:45 del 2, s. 829). Hämtningen ska som huvudregel ske från fastigheten. För att detta ska vara möjligt krävs dock i praktiken en farbar väg för en sopbil fram till fastigheten samt att arbetsmiljölagens regler följs. Den praxis som har utvecklats i anslutning till dessa bestämmelser bör vara relevant även vid tillämpningen av förpackningsförordningen. Den innebär att det är möjligt för kommunen och fastighetsägaren att komma överens om att avfallet hämtas på en annan plats än från fastigheten. Om det inte kan träffas någon överenskommelse och kommunen inte kan hämta avfallet från fastigheten kan kommunen anvisa en ny hämtplats med stöd av sina avfallsföreskrifter. Om en överenskommelse inte kan träffas måste kommunen anvisa en hämtplats (jfr MÖD 2013:2). Hur långt gångavstånd som kan accepteras har prövats av mark- och miljödomstolarna och funnits bero av en sammanvägning av olika omständigheter, om det är ett fritidsboende eller ett permanentboende, om det finns arbetsmiljöproblem för personalen som hämtar avfallet och om vägen är farbar.

Kommunen kan meddela föreskrifter om hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall ska vara beskaffade och skötas. Det innebär att kommunen kan välja en eller flera insamlingslösningar för insamling av förpackningsavfallet i kommunen så länge insamlingslösningen når upp till de krav på separat insamling som anges i avfallsförordningen. Bestämmelserna är teknikneutrala. Med det tillägg som gjorts om att en fastighetsägare under vissa omständigheter får välja en dyrare lösning bör en förbättrad insamling uppnås.

I förpackningsförordningen regleras att kommunerna från och med den 1 januari 2024 till och med utgången av december 2026 ska samla in hushållens avfall som består av pappers-, plast, glas- och metallförpackningar genom en fastighetsnära insamling, eller via lättillgängliga insamlingsplatser som kommunen tillhandahåller. Antalet och placeringen av de lättillgängliga insamlingsplatserna ska anpassas efter hur utbyggd den fastighetsnära insamlingen är.

I fråga om skrymmande förpackningsavfall ska kommunen från och med den 1 januari 2027 i stället för fastighetsnära insamling enligt 6 kap. 4 § tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för att samla in avfallet från hushåll och från sådana verksamheter som valt kommunal insamling enligt 7 kap. 10 §. På de stationära bemannade insamlingsplatser där kommunerna tar emot avfall direkt från hushåll (återvinningscentraler) ska kommunen från och med den 1 januari 2024 tillhandahålla insamling av alla förpackningsmaterial som avses i 6 kap. 2 §. Återvinningscentralerna får utgöra en del av systemet med lättillgängliga insamlingsplatser.

Förutsättningarna för övertagandet av ansvaret och möjligheten att bygga ut den fastighetsnära insamlingen skiljer sig mellan kommunerna. Särskilt den grupp av cirka 70 kommuner som redan i dag driver fastighetsnära insamling, främst vid småhus, har en stor fördel för att uppfylla förordningens krav. I kommuner där erfarenheten av fastighetsnära insamling är begränsad eller saknas kommer det att krävas erfarenhetsutbyten med andra kommuner, planering och vägledning från Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket ska följa utvecklingen av hur utbyggnaden av den fastighetsnära insamlingen genomförs av kommunerna och redovisa denna till regeringen. Om det bedöms finnas skäl för regeringen att göra ändringar i

förpackningsförordningen så ska Naturvårdsverket skyndsamt återkomma med sådana förslag.

Insamlingen vid populära platser

Förpackningsavfall uppstår inte bara i hushållen eller i samband med en verksamhet, utan förpackningsavfall uppstår också när framför allt mat och dryck konsumeras utomhus på populära platser såsom på torg och i parker. Producentansvaret gäller även för dessa förpackningar. Av förpackningsförordningen framgår hur kommunen från och med den 1 januari 2026 ska samla in avfall som består av pappers-, plast-, glas- och metallförpackningar på torg och i parker som har en yta som överstiger 2 000 kvadratmeter, där det uppkommer betydande mängder förpackningsavfall, och där kommunen har renhållningsansvar enligt 2 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (6 kap. 8 och 9 §§). Vidare ska separat insamling av förpackningsavfall av plast ske på andra platser där det uppkommer betydande mängder sådant förpackningsavfall, och kommunen har renhållningsansvar.

Bestämmelserna i förpackningsförordningen om insamling på torg och i parker och andra populära platser syftar till att minska nedskräpningen och öka materialåtervinningen av förpackningsavfallet. Vidare kräver EU:s engångsplastdirektiv att producenterna av plastförpackningar betalar för de förpackningar som slängs i offentliga system.

Naturvårdsverket ska följa utvecklingen av insamlingen vid populära platser och redovisa denna till regeringen. Om det bedöms finnas skäl för regeringen att göra ändringar i förpackningsförordningen så ska Naturvårdsverket skyndsamt återkomma med sådana förslag. Verket ska särskilt utvärdera mängden förpackningsavfall som uppstår på dessa platser och kvaliteten på det utsorterade förpackningsavfallet.

Insamling av verksamheternas förpackningsavfall

Förpackningar som används och som uppkommer som avfall i samband med en verksamhet kan bestå av olika typer av förpackningar. Det kan handla om såväl konsumentförpackningar, gruppförpackningar, transportförpackningar som serviceförpackningar. För vissa av dessa

förpackningar finns det i dag marknadsdrivna system för återanvändning av förpackningarna och för andra finns det etablerade marknadsdrivna system för materialåtervinning när förpackningarna blir avfall. Men det finns också stora flöden av andra förpackningar som blir avfall i samband med en verksamhet. Producentansvaret för förpackningar omfattar alla förpackningar.

I förpackningsförordningen regleras att en producentansvarsorganisation ska ordna och driva mottagningsplatser för utsorterat förpackningsavfall som producerats i samband med en verksamhet (7 kap. 1 §). Verksamheterna ska få lämna sitt förpackningsavfall på mottagningsplatserna utan kostnad och utan begränsningar i avfallsmängder. Från och med den 1 januari 2024 ska den ansvariga producentansvarsorganisationen ordna mottagningsplatser i hela landet. Senast den 1 januari 2026 ska antalet mottagningsplatser vara minst en per kommun och i övrigt bestämmas utifrån att insamlingen ska vara lättillgänglig. Mottagningsplatserna ska dimensioneras utifrån antalet verksamheter och det förpackningsavfall som produceras i de olika kommunerna.

Det finns en stor mängd verksamheter som är lokaliserade så att det kan finnas samordningsvinster med att samordna insamlingen med den från hushållen. Det kan t.ex. handla om restauranger eller frisörsalonger som hyr lokaler i ett flerbostadshus, men det kan också vara aktuellt i ett småhus. För dessa verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens, har en möjlighet införts i förpackningsförordningen att välja kommunen som utförare (7 kap. 10 §). En verksamhet vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens och som vill att kommunen ska samla in verksamhetens förpackningsavfall ska anmäla detta till kommunen i enlighet med föreskrifter som kommunen meddelar med stöd av förordningen.

Naturvårdsverket ska följa utvecklingen av insamlingen av verksamheternas förpackningsavfall och redovisa denna till regeringen. Naturvårdsverket ska särskilt analysera om dimensioneringen av mottagningsplatserna är tillräcklig för verksamheterna. Naturvårdsverket ska även redovisa i vilken utsträckning som de samlokaliserade verksamheterna har valt kommunen som insamlare av sitt förpackningsavfall. Om det bedöms finnas skäl för regeringen att göra ändringar i förordningen avseende insamlingen av verksamheternas förpackningsavfall så ska Naturvårdsverket skyndsamt återkomma med sådana förslag.

Tillsynen över att bestämmelserna följs

Sedan tidigare har Naturvårdsverket ansvaret för den centrala tillsynen av producentansvaret för förpackningar. Det är kommunerna som har tillsynsansvaret för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen, lokalt uppfyller kraven i förordningen. För retursystemet för metallburkar och plastflaskor för dryck enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar (retursystems-förordningen) har Statens jordbruksverk haft tillsynsansvar. Med den nya förpackningsförordningen har tillsynsansvaret flyttats över till Naturvårdsverket i och med att bestämmelserna i retursystems-förordningen har upphävts och bestämmelser om retursystemet förts in i den nya förordningen.

Naturvårdsverket ska följa utvecklingen av hur bestämmelserna i förpackningsförordningen följs och redovisa detta och vilka tillsynsinsatser som verket vidtagit till regeringen. Naturvårdsverket ska dessutom bedöma hur kommunernas tillsyn fungerar.

Samverkan med berörda

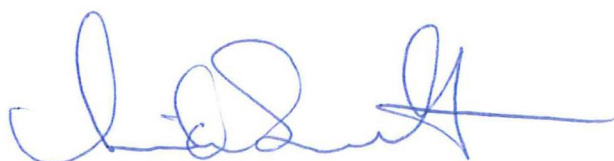
I förpackningsförordningen regleras att Naturvårdsverket ska inrätta ett forum för dialog. Vid genomförandet av uppdraget ska Naturvårdsverket genom forumet särskilt inhämta synpunkter från producenter, producentansvarsorganisationer, retursystem, marknadsdrivna system för återanvändning eller materialåtervinning av förpackningsavfall samt från kommunerna, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Avfall Sverige. Naturvårdsverket ska även föra dialog med fastighetsägarna, miljöorganisationerna och övriga berörda aktörer och intressenter.

Konsekvenser

Om författningsförslag lämnas vid redovisningen ska dessa åtföljas av en beskrivning av ekonomiska och övriga konsekvenser i enlighet med 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

På regeringens vägnar



Annika Strandhäll



Charlotta Broman

Kopia till

Avfall Sverige
Svenska Förpackningsinsamlingen AB (FTI)
Svenska Returpack AB
Svenskt Producentansvar AB
Sveriges Kommuner och Regioner
TMR AB