

Regeringens proposition

1996/97:172

Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart
samhälle - ett ansvar för alla

Prop.
1996/97:172

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 juni 1997

Göran Persson

Anna Lindh
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringens förslag och åtgärder inom avfallsområdet innebär genomgripande förändringar mot en ökad resurshushållning och en mer miljöanpassad avfallshantering. Alla förslag och åtgärder kommer inte att genomföras omedelbart vilket gör att den sammantagna effekten skall ses som regeringens långsiktiga inriktning och styrning på avfalls- och kretsloppsområdet.

Regeringen föreslår att det i renhållningslagen (1979:596) införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av uttjänta elektriska och elektroniska produkter som inte hanterats av godkänd demonterare samt att verksamhet som syftar till att demontera och sortera sådant avfall skall vara certifierad av ett ackrediterat certifieringsorgan. Vidare informerar regeringen om riktlinjer för hur ett producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter skall fungera i Sverige.

Regeringen föreslår även ändringar i plan- och bygglagen (PBL 1987:10) för att säkerställa att farliga fraktioner i rivningsavfall identifieras och omhändertas på ett miljöriktigt sätt. Dessa ändringar innebär att kravet på rivningsanmälan utökas till att gälla även vid rivning av delar av byggnader. Vidare innebär ändringarna att byggnadsnämnden i vissa fall skall besluta om en byggnadsanmälan skall kompletteras med en rivningsplan i de fall farligt avfall kan förväntas uppstå vid byggnadsåtgärder.

Insamling och materialåtervinning av uttjänt kontorspapper skall genomföras med ett frivilligt åtagande från branschen.

Regeringen avser att införa ett förbud från år 2002 mot deponering av utsorterat brännbart avfall och från år 2005 ett förbud mot deponering av organiskt avfall generellt. För att möjliggöra detta föreslås att det i renhållningslagen skall införas ett bemyndigande för regeringen att föreskriva om ett sådant förbud. Samtidigt avser regeringen att från år 2002 införa ett krav om att brännbart avfall skall hållas åtskilt från övrigt avfall.

Regeringen avser dessutom att vidta åtgärder för att höja miljökraven för deponier.

Regeringen föreslår att det i renhållningslagen skall införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om att avfall endast får transporteras av transportörer med tillstånd. Avsikten är att tillstånden skall meddelas av länsstyrelsen.

Regeringen avser att från och med år 2000 öka möjligheten för fler aktörer att transportera och omhänderta annat avfall än hushållsavfall. Regeringen avser därför att begränsa kommunernas möjlighet att ta ett utökad renhållningsansvar för annat avfall än hushållsavfall. Begränsningen avser endast icke farligt avfall.

Ändringarna i renhållningslagen (1979:596) och plan- och bygglagen (1987:10) föreslås träda i kraft den 1 januari 1998 respektive den 1 juli 1998.

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i renhållningslagen (1979:596)	6
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	11
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Hantering av uttjänta produkter - ett ansvar för alla	14
5	Utgångspunkter för en bättre resurshushållning och avfallshantering	16
5.1	Behov av åtgärder	16
5.2	Tidigare uttalade mål och principer	19
5.3	Gällande lagstiftning	22
5.4	Pågående aktiviteter med anknytning till en bättre resurshushållning och avfallshantering	24
6	Avgiftning av kretsloppet ökar förutsättningen för materialåtervinning	27
6.1	Förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av uttjänta elektriska och elektroniska produkter som inte hanterats av godkänd demonterare	27
6.2	Hantering av rivningsavfall	30
7	Producenternas ansvar för uttjänta produkter - ett sätt att miljöanpassa produkter	35
7.1	Införande av ett system med producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter	35
7.2	Närmare utformning av kommande förordning om producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter	39
7.3	Hantering av uttjänt kontorspapper (finpapper)	43
8	Avfall som resurs	46
8.1	Sortering av avfall	46
8.2	Förbud mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall generellt	48
8.3	Minskad deponering av bygg och rivningsavfall	52
9	Säker hantering av avfall som deponeras och förbränns	55
9.1	Strängare miljökrav för deponering av avfall	55
9.2	Förbränning av avfall	56
10	Ansvaret för hantering av avfall och uttjänta produkter	58
10.1	Tillstånd och villkor för avfallstransportörer	58
10.2	Registrering av avfallshanterare enligt EG:s ramdirektiv för avfall	62
10.3	Kommunernas möjlighet till utökat ansvar för omhändertagande av annat avfall än hushållsavfall	63

11	Bedömning av ekonomiska effekter m.m. av förslagen.....	66	Prop. 1996/97:172
12	Författningskommentarer.....	69	
Bilaga 1	Statens naturvårdsverks sammanfattning av rapporten Aktionsplan Avfall.....	76	
Bilaga 2	Remissinstanser, Statens naturvårdsverks rapport Aktionsplan Avfall.....	83	
Bilaga 3	Lagförslag, Statens naturvårdsverks rapport Aktionsplan Avfall.....	84	
Bilaga 4	Statens naturvårdsverks sammanfattning av rapporten Kapaciteten för förbränning av organiskt avfall.....	85	
Bilaga 5	Statens naturvårdsverks sammanfattning av rapporten Vad skall vi göra med PVC-avfallet?.....	88	
Bilaga 6	Remissinstanser, Statens naturvårdsverks rapport Vad ska vi göra med PVC-avfallet?.....	91	
Bilaga 7	Statens naturvårdsverks sammanfattning av rapporten Kontorspapper- Materialflöden i samhället.....	92	
Bilaga 8	Kretsloppsdelegationens sammanfattning av rapporten Producentansvar i byggsektorn.....	96	
Bilaga 9	Kretsloppsdelegationens sammanfattning av rapporten Producentansvar för elektriska och elektroniska produkter	99	
Bilaga 10	Remissinstanser, Kretsloppsdelegationens rapport Producentansvar i byggsektorn.....	110	
Bilaga 11	Remissinstanser, Kretsloppsdelegationens rapport Producentansvar för elektriska och elektroniska produkter	112	
Bilaga 12	Lagförslag, Kretsloppsdelegationens rapport Producentansvar i byggsektorn.....	114	
Bilaga 13	Lagförslag, Kretsloppsdelegationens rapport, Producent- ansvar för elektriska och elektroniska produkter.....	119	
Bilaga 14	Åtagande beträffande återvinning av kontorspapper i Sverige	123	
Bilaga 15	De till Lagrådet remitterade lagförslagen.....	125	

Bilaga 16 Yttrande av Lagrådet	131	Prop. 1996/97:172
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 juni 1997.....	132	
Rättsdatablad.....	133	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar förslagen till

1. lag om ändring av renhållningslagen (1979:596),
2. lag om ändring av plan- och bygglagen (1987:10).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i renhållningslagen (1979:596)

Härigenom föreskrivs i fråga om renhållningslagen (1979:596)

dels att 8 och 24 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer 8 b — 8 f §§ och 23 a §, samt närmast före 8 e § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Är det av betydelse från återanvändnings-, återvinnings- eller miljövardssynpunkt, får regeringen föreskriva att visst slag av avfall i avvaktan på bortforsling skall förvaras skilt från annat avfall och meddela de föreskrifter som behövs för ändamålet. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen meddela föreskrifter som innebär att ett visst slag av avfall skall förvaras och forslas bort skilt från annat avfall och meddela de föreskrifter som behövs för ändamålet. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

8 b §

Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen

bestämmer meddela föreskrifter om

1. yrkesmässig demontering och sortering av avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter och

2. att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som syftar till att demontera och sortera avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter skall ha personal eller kvalitetssystem som certifierats av ett organ som ackrediterats enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

8 c §

Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter innan avfallet demonterats och sorterats enligt 8 b §.

8 d §

Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot deponering av brännbart och organiskt avfall.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avsteg eller i det enskilda fallet medge undantag från förbuden som avses i första stycket.

8 e §

Om det behövs av hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om

1. att avfall får transporteras yrkesmässigt endast av den som har tillstånd eller är anmäld hos den myndighet som regeringen bestämmer eller att det för sådan verksamhet skall gälla andra särskilda villkor och

2. att den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall skall lämna det för bortforsling till den som innehar tillstånd till transportverksamhet eller är anmäld hos föreskriven myndighet.

Tillstånd enligt första stycket 1 skall sökas hos den myndighet som regeringen föreskriver.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en avgift skall tas ut för anmälningar som avses i första stycket liksom vid prövning av ansökningar om tillstånd.

8 f §

Om det behövs av hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att de som yrkesmässigt samlar in eller för någon annans räkning yrkesmässigt ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall skall vara anmälda hos den myndighet som regeringen föreskriver. Detta gäller inte den som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 e § eller enligt miljöskyddslagen

(1969:387).

Prop. 1996/97:172

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en avgift skall tas ut för anmälningar som avses i första stycket.

23 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall eller yrkesmässigt omhändertar annat avfall än hushållsavfall skall lämna uppgift om avfallets art, sammansättning och mängd samt uppgift om varifrån avfallet kommer och var avfallet lämnas. Uppgifterna skall lämnas till den kommunala nämnd som är tillsynsmyndighet.

24 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader skall den dömas som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 7 § första stycket,
2. bryter mot 7 § andra stycket genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 a §.

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 a §,
4. inte fullgör sina skyldigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 8 e § första stycket 1, eller

5. inte fullgör sina skyldigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 8 e § första stycket 2.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sin skyldighet enligt 18 § andra stycket eller 19 § som fastighetsinnehavare.

Till ansvar för gärning enligt första eller tredje stycket döms inte om ansvar kan ådömas enligt brottsbalken.

Den som överträtt vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till Prop. 1996/97:172
ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller
förbudet.

Denna lag träder i kraft 1 januari 1998.

2.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)

dels att 9 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

2§

Minst tre veckor innan arbetena påbörjas skall byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden (byggnämnan), om arbetena avser

1. uppförande eller tillbyggnad av en byggnad,
2. åtgärder som avses i 8 kap. 2 § första stycket,
3. sådana ändringar av en byggnad som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar dess planlösning,
4. installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation i byggnader,
5. installation eller väsentlig ändring av anordningar för vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter,
6. underhåll av sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som utfärdats med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 16 § 4.

Byggnadsarbetena får påbörjas tidigare än som anges i första stycket om byggnadsnämnden särskilt medger det.

Byggnämnan upphör att gälla om arbetena inte påbörjats inom två år från dagen för anmälan.

Rivning av *andra* byggnader än komplementbyggnader, sådana av byggnader som inte är ekonomibyggnader som avses i 8 kap. 1 § andra stycket *och* sådana ekonomibyggnader som avses i 8 kap. 10 § kap. 1 § andra stycket *eller* sådana byggnader som avses i 8 kap. 10 § kap. 1 § andra stycket *eller* sådana byggnader som avses i 8 kap. 10 § (rivningsanmälan).

Rivning av byggnader *eller delar* komplementbyggnader, sådana av byggnader som inte är ekonomibyggnader som avses i 8 kap. 1 § andra stycket *och* sådana ekonomibyggnader som avses i 8 kap. 10 § kap. 1 § andra stycket *eller* sådana byggnader som avses i 8 kap. 10 § (rivningsanmälan).

Bestämmelserna i första – tredje styckena om när anmälan skall göras, när arbetena får påbörjas och när anmälan upphör att gälla skall tillämpas också i fråga om rivning.

Om det kan antas att det i samband med byggnadsåtgärder som anges i 2 § första stycket 3-5 uppkommer rivningsmaterial som innehåller sådant farligt avfall för vilket det gäller särskilda bestämmelser, får byggnadsnämnden inom en vecka från det att anmälan kom in besluta att bygganmälan skall kompletteras med en rivningsplan enligt 4 §. I sådana fall skall 12 § andra stycket tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998

3 Ärendet och dess beredning

Naturvårdsverket har efter utredningsuppdrag från regeringen presenterat förslag i rapporterna Aktionsplan Avfall (dnr M96/3190/6), Kapaciteten för förbränning av organiskt avfall (dnr M97/1321/6), Vad skall vi göra med PVC-avfallet? (dnr M96/2756/6) samt Kontorspapper - Materialflöden i samhället (dnr M96/4829/6).

Rapporten Aktionsplan Avfall innehåller förslag på mål och åtgärder för en förbättrad avfallshantering. En sammanfattning av rapportens förslag finns presenterad i bilaga 1. Rapporten är remissbehandlad av Miljödepartementet och en förteckning av remissinstanserna finns i bilaga 2. Lagförslag i rapporten Aktionsplan Avfall finns i bilaga 3.

Rapporten Kapaciteten för förbränning av organiskt avfall innehåller en kartläggning av kapaciteten för förbränning av organiskt avfall i landet samt uppskattat behov i framtiden vid ett förbud mot deponering av organiskt avfall från år 2005. Rapportens sammanfattning finns i bilaga 4.

I rapporten Vad ska vi göra med PVC-avfallet? föreslår Naturvårdsverket hur PVC-produkter som tjänat ut kan omhändertas på ett miljöriktigt sätt. En sammanfattning av rapporten finns i bilaga 5. Rapporten är remissbehandlad och remissinstanserna presenteras i bilaga 6.

Rapporten Kontorspapper - Materialflöden i samhället innehåller förslag på hur insamling och återvinning av kontorspapper kan ökas och vilka styrmedel som erfordras. Rapportens sammanfattning finns i bilaga 7.

Kretsloppsdelegationen (M 1993:A) har på uppdrag av regeringen redovisat förslag på hur producentansvar i byggsektorn samt producentansvar för elektriska och elektroniska produkter kan utformas i rapporterna Producentansvar i byggsektorn (dnr M96/474/6) och Producentansvar för elektriska och elektroniska produkter (dnr M96/1692/6). Sammanfattningar av förslagen i rapporterna från delegationen finns presenterade i bilaga 8 och 9. Kretsloppsdelegationens rapporter har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna för respektive rapport finns i bilaga 10 och 11. Lagförslag för respektive rapport finns i bilaga 12 och 13.

Vid beredning av förslagen inom Miljödepartementet har överläggningar förts med Renhållningsverksföreningen, Svenska kommunförbundet och Industriförbundet. Dessutom har förslagen när det gäller byggsektorn överlagts med Byggsektorns Kretsloppsråd och när det gäller de elektriska och elektroniska produkterna har överläggningar ägt rum med Miljörådet för elektriska och elektroniska produkter (MEEP), Elektronikförbundet, Köpmannaförbundet, Svenska IT-företagens organisation (SITO) och Sveriges Radio- och hemelektronikleverantörer. Branschorganisationen Skogsindustrierna, Grafiska Företagens Förbund, Stora Fine Paper, IL Returpapper, Pappersåtervinning AB (PÅAB) och

Lagrådet

Regeringen beslutade den 22 maj 1997 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i bilaga 15.

Lagrådets yttrande finns i bilaga 16.

Lagrådet föreslår

- ett förtydligande av 8 f § renhållningslagen (1979:596) såvitt avser möjligheten att medge undantag från den anmälningsplikt som i övrigt föreskrivs för de som samlar in eller för någon annans räkning ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall och

- att byggnadsnämnden skall kunna besluta om kompletterande rivningsplaner för alla arbeten enligt 9 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10).

Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag såvitt avser förslag till ändring i renhållningslagen vilket framgår av författningskommentaren. Dessutom har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten. Vi återkommer till Lagrådets synpunkter avseende plan- och bygglagen (avsnitt 6.2).

4 Hantering av uttjänta produkter - ett ansvar för alla

I regeringsförklaringen från september 1996 framhålls att Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Vårt välstånd skall byggas på en effektivare användning av naturresurserna - energi, vatten och råvaror. Målet är en bättre miljö, kretsloppsanpassning och nya arbetstillfällen.

En bättre och mer resursbevarande hantering av produkter och avfall är en nödvändig förutsättning för att detta mål skall nås.

Regeringen avser att skapa långsiktigt hållbara lösningar för varor från tillverkning, användning, återanvändning och återvinning till bortskaffande. Därmed bör såväl resurshushållning som miljöskyddsaspekter samt krav i fråga om en god arbetsmiljö vägas in.

Att uppnå de övergripande miljömålen är ett ansvar för alla; för lokala, regionala och centrala myndigheter, tillverkare, handel, hushåll och konsumenter. För ett resurssnålt samhälle krävs ett i många avseenden ändrat beteende och vilja att värna om miljön. Vår generation måste ta ansvar för att kommande generationer inte skall behöva betala för vad vi förbrukat och förorenat.

De åtgärder regeringen nu föreslår på en rad områden syftar till att säkerställa en utveckling mot de övergripande målen på avfallsområdet. Det behövs genomgripande förändringar för bättre avfallshantering och resurshushållning. Av stor betydelse är också att en utveckling mot mer miljöanpassade produkter främjas. Samtidigt är det viktigt med en

långsiktig inriktning som ger berörda aktörer fasta spelregler för sin verksamhet.

De föreslagna åtgärderna tillsammans med en skatt på avfall som deponeras (prop.1995/96:222, SOU 1996:139) kommer bl.a. att leda till att stora delar av det avfall som i dag deponeras kommer att nyttiggöras genom att material återvinns och används på nytt och genom att energiinnehållet tillvaratas. Undantas gruvavfallet kommer uppskattningsvis mellan 50 och 70 procent av den mängd avfall som i dag deponeras att kunna nyttiggöras år 2005.

En stor del av de farliga ämnena i dagens avfallsströmmar kommer med föreslagna åtgärder att sorteras ut från kretsloppet och omhändertas i särskild ordning. En utveckling mot mer miljöanpassade produkter kommer att ske genom förslaget producentansvar och de frivilliga åtagandena från olika branscher.

De åtgärder regeringen avser att vidta kommer att leda till att betydligt mindre mängder ämnen som innebär risker för hälsa och miljö, såsom tungmetaller och stabila organiska miljögifter, kommer att läcka ut eller avgå från deponeringsanläggningar och förbränningsanläggningar. Förslaget om tillståndsplikt för transportörer av avfall kommer att öka förutsättningarna för att avfallet transporteras till den anläggning för återvinning, förbränning eller deponering som är bäst för miljö, hälsa och resurshushållning.

En förutsättning för att avfallet ska kunna omhändertas på det sätt som är bäst för miljö och hälsa är att avfallet sorteras. Sortering vid källan, dvs. där avfallet uppkommer, ger i regel de renaste avfallsfraktionerna. Detta är skälet till att regeringen nu föreslår att ytterligare två fraktioner utsorteras ur dagens avfallsströmmar, nämligen brännbart avfall och uttjänta elektriska och elektroniska produkter.

Samordning mellan olika politik- och förvaltningsområden är viktiga delar när det gäller hantering av uttjänta varor inom ramen för ett hållbart samhälle. Arbetsmiljöaspekterna, inte bara de tekniska och fysiologiska, utan även de sociala och psykologiska, måste beaktas i ett tidigt skede. Förebyggande insatser bör planeras och vidtas samtidigt som nya arbetsprocesser och arbetsmetoder införs. Dessutom bör de följas upp systematiskt.

5 Utgångspunkter för en bättre resurshushållning och avfallshantering

Prop. 1996/97:172

5.1 Behov av åtgärder

Resursförbrukningen måste minskas radikalt

Endast en halv miljard människor skulle kunna leva långsiktigt hållbart på västvärldens materiella levnadsnivå så länge levnadssättet baseras på dagens teknik och resursförbrukning. Flertalet av dagens miljöproblem är konsekvenser av utvinning och användning av material och energi samt kvittblivning av uttjänta produkter. Befolkningstillväxten och höjd levnadsstandard i många länder leder till ännu större anspråk på resursförbrukning och därmed också en ökad belastning på miljön. Om hela världens befolkning skall kunna leva uthålligt på denna levnadsnivå måste den, enligt den s.k. Faktor 10-klubben kunna uppnås med ungefär en tiondel av västvärldens resursförbrukning. Faktor 10-klubben består av forskare från olika länder i Europa, Amerika och Asien samt representanter för World Business Council for Sustainable Development, WBCSD. Dess uttalanden har uppmärksamats i en rad sammanhang. Bl.a. har EU framfört inför FN:s generalförsamlings specialsession för uppföljning av RIO-deklarationen, UNGASS, att studier som pekar på behovet av en tiofaldig minskning av resursanvändning bör uppmärksammas.

En förutsättning för att resursförbrukningen skall kunna minskas drastiskt är att det skapas ett effektivt kretslopp av material och näringsämnen i samhället. Hanteringen av uttjänta varor måste därvid förändras i grunden. Så mycket som möjligt måste återanvändas eller återvinnas och så lite som möjligt deponeras. Med återanvändning och återvinning sparas ändliga eller sparsamt förekommande ämnen. Dessutom undviker man den ofta betydande resursförbrukning och negativa miljöpåverkan som följer vid framställningen av primäråvara. För metaller liksom i stor utsträckning för papper och plast gäller att energiåtgång, utsläpp till luft och vatten och avfallsgenerering som regel är betydligt större vid primärproduktion (uttag ur gruvan och skogen) än vid sekundärproduktion (återvinning). Som exempel kan nämnas att framställning av nytt aluminium medför 16 gånger högre energiåtgång och 20 gånger större utsläpp till luft och vatten än återvinning av metallen.

I dag återanvänds eller återvinns endast en liten del av konsumtionsavfallet. Av det årligen uppkomna konsumtionsavfallet om ca 7 miljoner ton deponeras enligt Naturvårdsverket drygt 50 procent. En stor andel av det avfall som i dag deponeras kan med fördel återvinnas eller behandlas på ett miljömässigt bättre sätt. En behandling av varje avfallsslag utifrån dess inneboende egenskaper och

användningsmöjligheter sker inte i dag. För att avfallet skall kunna nyttiggöras krävs att det sorteras och behandlas separat. Prop. 1996/97:172

Stora mängder farliga komponenter i avfallsströmmarna

Ett av de övergripande målen för avfallspolitiken är att minska avfallets farlighet. Detta förutsätter att de farliga materialen kan utsorteras och omhändertas på ett miljöriktigt sätt. Utsortering är nödvändig också för att möjliggöra en materialåtervinning. Avlägsnas inte de miljöfarliga komponenterna innan materialet återvinns kommer de nya varorna att bli förorenade med ämnen som inte bör cirkulera i kretsloppet. Skall avfallet i stället omhändertas genom deponering eller förbränning finns risk för spridning av miljöfarliga komponenter om dessa inte separeras och omhändertas i särskild ordning.

Ett produktområde där farliga ämnen ingår i stor omfattning är elektriska och elektroniska produkter. Exempel på komponenter med sådana ämnen är kretskort, katodstrålerör, laddbara batterier, plastkåpor, displayer, kvicksilverbatterier, kvicksilverbrytare och gamla kondensatorer.

Även i bygg- och rivningsavfallet förekommer miljöfarliga ämnen. De utgör visserligen en förhållandevis liten andel av detta avfall. Likafullt blir den samlade mängden farligt avfall ansenlig eftersom den totala mängden bygg- och rivningsavfall är mycket stor.

Varje år uppkommer dessutom enligt Naturvårdsverket ca 40 000 ton PVC-avfall. PVC kan innehålla miljöfarliga stabilisatorer och mjukgörare.

Få produkter är anpassade med sikte på resurshushållning

Utveckling av nya material och komponenter i de varor som förekommer i samhället går snabbt. Många av dessa varor kan skapa miljöproblem i avfallsledet. Kunskapen om varans sammansättning eller konstruktion är ofta bristfällig hos avfallslämnaren eller hos den som hanterar avfallet. Bristen på kunskap innebär att den uttjänta produkten inte kan hanteras på ett för miljön eller arbetsmiljön bästa möjliga sätt. Det är i första hand producenten som har kunskap om och kan påverka varans konstruktion. Det är också producenten som har kunskap om ingående material, komponenter och hur dessa kan återvinnas eller återanvändas i nya produkter. Producenterna bör därför ta ett ökat ansvar för att minska miljöbelastningen av de produkter de släpper ut på marknaden, från utnyttjandet av naturresurser till hanteringen i avfallsledet.

Felaktig hantering av avfallet orsakar allvarliga miljöproblem

Den slutliga behandlingen av avfallet är i dag inte tillfredsställande från miljösynpunkt. Deponeringsanläggningarna orsakar en rad problem. Exempelvis läcker metaller och stabila organiska ämnen med tiden ut från deponeringsanläggningarna med det regnvatten som transporteras ner genom avfallsmassorna. Det organiska avfallet bryts ner och bildar

metangas som har en stark växthusverkan. Därtill kommer att miljöpåverkan från deponeringsanläggningarna i det långa perspektivet ännu inte är helt känd. Av detta följer dock inte att allt avfall är lika farligt att deponera. Av största betydelse är dock att ju farligare ett avfall är och ju lättare föroreningar läcker eller kan förväntas läcka ut ur en deponeringsanläggning, desto hårdare miljökrav måste ställas.

Även förbränning av avfallet alstrar miljöproblem. Avfallsförbränningen sker i dag i olika typer av anläggningar exempelvis fastbränsleanläggningar, cementugnar och avfallsförbränningsanläggningar vilka har olika krav på reningsutrustning. Dessa anläggningar är tillståndspliktiga enligt miljöskyddslagen. Med en ny miljöbalk kommer villkor att kunna ställas på bl.a. val av råvaror, det finns dock ett behov av kompletterande riktlinjer för att kunna styra avfall till rätt typ förbränningsanläggning. Det är väsentligt att slaggen från förbränningen är så ren att den kan utnyttjas exempelvis vid vägbyggen.

Sannolikt kommer mängden avfall att minska i framtiden - inte minst som ett resultat av här föreslagna åtgärder. Avfallsproduktionen kan dock inte helt upphöra. Det kommer t.ex. alltid att finnas behov av att deponera en begränsad mängd avfall. Det är angeläget att avfallet behandlas på ett miljömässigt optimalt sätt.

Kvalitetssäkring för vissa delar av avfallshanteringskedjan saknas

Det är i dag svårt att kontrollera och följa upp avfallsflöden från avfallslämnare, via transportör till behandling. Med skärpta krav på avfallshanteringen ökar därför risken att avfallet deponeras illegalt. Kvaliteten behöver därför säkerställas även av transporter av icke farligt avfall samt för kontrollen av avfallsflödena

Varför går det inte fortare?

På flera områden går det långsamt att omsätta regeringens och riksdagens mål och riktlinjer till konkreta åtgärder. Drivkrafterna inom avfallsområdet är svaga. I regel är det billigare att deponera eller förbränna än att återvinna eller återanvända. Det är i regel också billigare att utnyttja ny råvara än återvunnet material. Den av regeringen aviserade avfallsskatten kommer att påverka denna prisbild, men det finns trots detta behov av ytterligare styrmedel.

Konsumenternas och hushållens insatser är viktiga

Det är viktigt att konsumenterna och hushåll har goda möjligheter att spela en aktiv roll när det gäller att hantera sitt avfall. Regeringen har uppmärksammat att konsumenternas och hushållens engagemang inte alltid kunnat tillvaratas på bästa sätt. Regeringen anser att frågan bör analyseras närmare i samband med att regeringen behandlar betänkandet om Konsumenterna och miljön (SOU 1996:108).

Regering och riksdag har vid flera tillfällen (bl.a. i prop. 1975:32, bet. 1975:JoU10, rskr. 1975:161, prop. 1989/90:100 bil. 16, bet. 1989/90:JoU16, rskr. 1989/90:241, prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338, prop. 1992/93:180, bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344) ställt upp mål och genomfört åtgärder för att förbättra avfallshanteringen. De övergripande målen inom avfallsområdet är sammanfattningsvis att minska avfallsmängderna och farligheten hos avfallet samt att tydligare styra avfallet till en miljömässigt riktig behandling.

I prop. 1975:32 om återvinning och omhändertagande av avfall formulerades följande principer och mål i fråga om avfall och avfallshantering. Främsta målet är en förbättrad avfallshantering och en ökad återvinning. En utveckling som innebär ett hårt utnyttjande av begränsade naturtillgångar kan inte tillåtas få fortsätta. Sparsamhet, hushållning och återanvändning bör vara grundläggande principer vid utnyttjandet av naturresurserna och för inriktningen av varuproduktionen. Ansvar för att det avfall som uppkommer i produktionen kan tas omhand på ett från miljö- och resurssynpunkt riktigt sätt måste i första hand åvila producenten. Innan produktionen av en vara påbörjas bör det vara känt hur det avfall som är en följd av själva produktionsprocessen skall behandlas liksom hur den färdiga varan skall omhändertas sedan den använts.

I regeringens skrivelse till riksdagen 1986/87:157 framhölls att både mängden avfall och avfallets farlighet bör minskas genom åtgärder i såväl produktionen som konsumtionsledet. Ämnen och produkter som kan förorsaka särskilda miljöstörningar bör hanteras för sig. Omhändertagande och behandling av avfall bör ske med iakttagande av strikta miljöskydds krav.

I prop. 1989/90:100 bil. 16 gjorde regeringen följande uttalanden. Avfall utgör en allt större belastning på miljön. Många problem skapas redan när en vara tillverkas. Producenten ansvarar för det avfall som uppstår till följd av verksamheten, vilket inkluderar ett kostnadsansvar. Varorna och produkterna måste vara rena från början. Såväl i avfallet som i varorna och produkterna måste innehållet av miljöskadliga ämnen bli radikalt mindre än i dag. De stora volymerna avfall utgör i sig problem för miljön. Därutöver är de ett utslag för bristande resurshushållning. Återanvändning och återvinning av material måste öka. Kommunernas ökade befogenheter beträffande möjligheten att föreskriva om källsortering och utvidga ansvaret för avfallshanteringen tillkom genom propositionen. Vidare fick kommunen möjlighet att samla in de uppgifter från bl.a. industrin som behövs för avfallsplanering. Riksdagen satte i bet. 1989/90:JoU16, rskr. 1989/:241, som mål att såväl hushållsavfall som industriavfall skulle sorteras fr.o.m. 1994. Syftet med sorteringen var att möjliggöra ett från miljö- och resurshushållningssynpunkt lämpligt omhändertagande av avfallet. Detta i sin tur innebar bl.a. att återanvändning och återvinning måste öka i omfattning samt att

förbränningen och deponeringen av osorterat avfall i allt väsentligt skulle ha upphört vid slutet av år 1993.

I prop. 1990/91:90 angavs att ekonomiska styrmedel kan användas för att stimulera till källsortering i syfte att nå miljömålen inom avfallsområdet.

I prop. 1992/93:180 om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling anfördes bl.a. att i ett samhälle med hög konsumtion av varor kan avfallsmängden i sig vara ett miljöproblem och att ett större ansvar bör läggas på producenterna att miljöanpassa varor. Målsättningen måste vara att öka återvinningen och återanvändningen av samhällets resurser och att därmed förebygga uppkomsten av avfall. Ett effektivt sätt att uppnå detta är att ålägga den som producerar en vara att ta hand om varan när den är uttjänt. I propositionen lades också fast att producentansvaret successivt bör införas för nya produktgrupper och varuområden. Många aktörer måste involveras aktivt i denna process. Områden som bör bli aktuella för ett producentansvar inom kort som omnämns är bl.a. elektriska och elektroniska produkter. I propositionen poängterades återigen att källsortering är av central betydelse i arbetet med att kretsloppsanpassa avfallshanteringen. I syfte att påskynda utvecklingen dithän bör en avfallsbeskattning övervägas.

I propositionen föreslogs också att Kretsloppsdelegationen i samarbete med myndigheter och branscher skulle upprätta en plan för att undvika miljöpåverkan från PVC och andra klorerade plaster genom substitution eller återvinning. Riksdagen uttalade mot bakgrund av denna proposition i betänkandet 1992/93:JoU14 att användningen av kortlivade PVC-produkter som lätt hamnar i hushållsavfallet bör upphöra.

Frågan om åtgärder mot miljöfarliga batterier har vid olika tillfällen behandlats av regering och riksdag (se bl.a. prop. 1984/85:118, bet. 1984/85:JoU30, rskr. 1984/85:151, prop. 1992/93:180, bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344 beträffande kvicksilver- och nickelkadmiumbatterier). I regeringens proposition En god livsmiljö (1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:73) föreslogs att användningen av kvicksilver och bly på sikt skall upphöra och att användningen av kadmium skall minska kraftigt. Propositionen antogs i sin helhet av riksdagen.

I regeringens prop. 1992/93:179 föreslogs att utsläppen av metan (deponigas) från avfallsanläggningar bör minska med 30 procent till år 2000. Riksdagen godkände sedemera målsättningen (bet. 92/93:JoU19, rskr. 323).

I regeringens skrivelse till riksdagen Miljön - vårt gemensamma ansvar (1994/95:120) angav regeringen följande övergripande mål för avfallshanteringen. Möjligheterna att genom ekonomiska styrmedel skapa bättre förutsättningar för resurshushållning och minskad belastning på miljön skall övervägas. Producentansvar är ett annat viktigt styrmedel för att minska avfallsmängder och behovet av deponering. I syfte att skapa bättre förutsättningar för resursbesparing och bättre hantering av avfallet från miljösynpunkt, bör en ökad sortering i olika, materialspecifika fraktioner ske. Avfall och restprodukter från industri och hushåll bör i än högre grad nyttiggöras som insatsprodukter vid nytillverkning av varor

och produkter. Energiutvinning bör kunna ske för visst slags avfall. I sammanhanget bör noteras att vid all utveckling av metoder och processer för omhändertagande, återanvändning och återvinning av avfall och produkter måste konsekvenserna för arbetsmiljön beaktas. Kommunerna har en viktig roll genom sina direkta kontakter med kommuninvånare och näringsliv samt genom sin övergripande avfallsplanering. Kommunerna har i dag inget ansvar för insamling och omhändertagande av industriavfall. Det är emellertid lika viktigt att få till stånd källsortering av industriavfall som av annat avfall. För vissa industriavfall, t.ex. byggproduktionsavfall, bör därför producentansvar övervägas. Arbetet med att minska mängden miljöfarligt avfall måste kraftfullt fortsätta. Regeringen har skärpt kontrollen över hanteringen av sådant avfall. För vissa slag av miljöfarligt avfall bör producentansvar övervägas. Deponering av återvinningsbart avfall är inte förenligt med principerna för ett kretsloppssamhälle. Gamla avfallsanläggningar måste avvecklas och återvinningsanläggningar skapas som en konsekvens av minskad avfallsdeponering och ökad återvinning. Mängden avfall bör avsevärt minska jämfört med dagens situation.

I regeringens skrivelse 1996/97:50 poängterades näringslivets avgörande roll i utvecklingen mot ett hållbart samhälle genom att kretsloppsanpassa produktionsprocesserna, utveckla nya miljöanpassade produkter, minska mängden avfall samt reducera avfallets farlighet.

I propositionen Aktiv konsumentpolitik (prop. 1994/95:140, bet. 1994/95:LU32, rskr. 1994/95:438) angavs som ett av de fyra målen för konsumentpolitiken att sådana konsumtions- och produktionsmönster bör utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling. Där angavs att det bl.a. handlar om att åstadkomma system som ger realistiska möjligheter för konsumenterna att sortera sitt avfall.

Inom EU finns en gemensam avfallspolitisk resolution sedan 1990 (90/C 122/02). I denna resolution slår EU fast en hierarki för avfallshanteringen. I första hand skall uppkomsten av avfall förebyggas, i andra hand skall avfall återanvändas eller återvinnas. En säker deponering skall därefter ske av avfall som inte går att återvinna. Med återvinning menas inom EU såväl materialåtervinning som energiutvinning. Rådet antog den 24 februari 1997 en reviderad avfallspolitisk resolution, där bl.a. producentansvaret som princip slås fast. Vidare görs i den en prioritering av återvinningsåtgärder, varvid materialåtervinning skall prioriteras framför energiutvinning när så är miljömässigt motiverat.

5.3 Gällande lagstiftning

Avfallshanteringen regleras i dag framför allt i renhållningslagen (1979:596) och renhållningsförordningen (1990:984). Kommunerna har ansvaret för att forsla bort och omhänderta hushållsavfall och därmed jämförligt avfall. Detta gäller dock inte för de avfallsfraktioner, för vilka regeringen föreskrivit om producentansvar. Om ett avfall skall forslas bort

genom en kommuns eller producents försorg får ingen annan befatta sig med avfallet.

Ansvaret för bortforsling och slutligt omhändertagande av sådant elektriskt och elektroniskt avfall, bygg- och rivningsavfall, avfall av finpapper samt farligt avfall som klassas som hushållsavfall åvilar således kommunen.

Kommunerna har möjlighet att utvidga det kommunala renhållningsansvaret till att avse även annat avfall än hushållsavfall. Ansvaret kan gälla både bortforsling och slutligt omhändertagande (återvinning och bortskaffande). I de fall kommunen utvidgat sitt renhållningsansvar får endast en av kommunen anlita transportör eller behandlingsanläggning hantera avfallet.

Kommunens bestämmelser om avfallshantering skall finnas beskrivna i en renhållningsordning som också skall innehålla en avfallsplan. Avfallsplanen är en beskrivning av mängder och flöden av avfall inom kommunen samt mål och åtgärder för att minimera uppkomsten av avfall.

Kommunen får ta ut en avgift för att täcka kostnaderna för avfallshanteringen. Kommunen har möjlighet att föreskriva om källsortering samt om en differentiering av avfallstaxan med avseende på sorteringsgrad och/eller mängd. För tillsynen ansvarar på lokal nivå ansvarig kommunal nämnd. På regional nivå ansvarar länsstyrelsen. Naturvårdsverket svarar för tillsynen på central nivå.

Transport av annat avfall än farligt avfall som inte omfattas av en kommuns eller en producents ansvar är i dag inte reglerat. För transport av farligt avfall gäller enligt förordningen (1996:971) om farligt avfall generellt att transporten endast få utföras av transportör med tillstånd utfärdat av länsstyrelsen.

Anläggningar för återvinning eller bortskaffande av avfall prövas enligt miljöskyddslagen. Större anläggningar samt alla förbränningsanläggningar prövas av Koncessionsnämnden för miljöskydd, medelstora anläggningar prövas av länsstyrelsen och de riktigt små anläggningarna anmäls till den kommunala nämnd som ansvarar för miljöfrågor. Anläggningen får vid prövningen ett tillstånd för verksamheten som är förknippat med vissa villkor. Villkor ges bl.a. med avseende på utsläpp till luft, vatten eller mark.

Lagstadgat producentansvar har införts genom förordningen (1994:1205) för returpapper, genom förordningen (1994:1235) för förpackningar samt genom förordningen (1994:1236) för däck. I propositionen om producentansvar för bilar m.m. (prop 1995/96:174), behandlad av riksdagen år 1996, fastlades riktlinjer för ett producentansvar för bilar. Producenterna är skyldiga att samla in allt avfall som utgörs av förpackningar, returpapper och däck. I förordningarna finns också angivet mål för hur stor andel som skall materialåtervinnas eller återanvändas. En skyldighet för producenterna att samråda med kommunerna i frågor som rör insamlingssystem för bortforsling av returpapper respektive förpackningsavfall infördes fr. o. m. 1 januari 1997. Kommunerna vilka är lokala tillsynsmyndigheter enligt 21 § renhållningslagen, har en möjlighet enligt 23 § renhållningslagen att meddela förelägganden eller förbud för

efterlevnaden av renhållningslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. I beslutet får vite sättas ut. Länsstyrelsen prövar frågan om utdömande av vite.

För att riva byggnader eller delar av byggnader krävs enligt plan- och bygglagen (1987:10) rivningslov. Innan rivning får ske skall en rivningsanmälan lämnas till byggnadsnämnden. Till rivningsanmälan skall fogas en plan över hur rivningsmaterialet kommer att hanteras som måste godkännas av byggnadsnämnden innan rivning påbörjas. En rivningsplan bör bl.a. innehålla hur de farliga fraktionerna kommer att hanteras. Enligt förordningen (1996:971) om farligt avfall skall det farliga avfallet omhändertas på särskilt sätt.

Ansvaret för arbetsmiljön regleras i arbetsmiljölagen (1977:1160). Efterlevnaden av arbetsmiljölagstiftningen samt inom arbetsmiljöområdet, lagstiftningen om kemikaliekontroll, handhas av Arbetarskyddsverket (AV). Verket består av Arbetarskyddsstyrelsen (ASS) och Yrkesinspektionen (YI). Tillämpningen av arbetsmiljölagen skall följa den sociala och tekniska utvecklingen i samhället.

Arbetsmiljölagen, som gäller för så gott som hela arbetslivet, är övergripande i förhållande till annan lagstiftning när det gäller skyddet mot ohälsa och olycksfall i arbete. Främst är det arbetsgivaren som har ansvaret för arbetsmiljön, men ett ansvar är också lagt på andra grupper, t.ex. tillverkare. Vidare finns ett skyddsansvar för projektering vid byggnads- och anläggningsarbete.

I ASS föreskrifter (AFS 1994:52) om byggnads- och anläggningsarbete, finns bestämmelser om förhandanmälan till YI och om upprättande av arbetsmiljöplan. Rivning av en byggnad eller anläggning omfattas av föreskrifterna i den mån arbetet behöver föregås av projektering.

Inom EU finns också ett antal direktiv som berör avfall, avfallshantering och hantering av uttjänta produkter. Bland annat finns rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, rådets direktiv 89/369/EEG av den 8 juni 1989 om förhindrande av luftförorening från nya kommunala avfallsförbränningsanläggningar, rådets direktiv 89/429/EEG av den 21 juni 1989 om minskning av luftförorening från befintliga kommunala avfallsförbränningsanläggningar, rådets direktiv 94/67/EG av den 31 december 1994 om förbränning av farligt avfall och rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatörer som innehåller vissa farliga ämnen. EU-kommissionen har dessutom i mars 1997 lämnat ett förslag till direktiv om deponering av avfall (COM(97) 105) till rådet. Kommissionens förslag innehåller bl.a. krav på att dela in deponeringsanläggningar i tre klasser, krav på förbehandling (inklusive sortering) av avfall före deponering samt krav på nationella åtgärder för att minska mängden organiskt avfall som deponeras. De nationella åtgärderna skall notifieras till kommissionen som följer upp utvecklingen. År 2002 skall enligt förslaget mängderna organiskt avfall som deponeras ha reducerats med 25 procent, år 2005 med 50 procent samt år 2010 med 75 procent av den deponerade

mängden år 1993. Ramdirektivet för avfall anger bl.a. att tillstånd skall krävas för att återvinna eller bortskaffa avfall samt att registreringsplikt skall gälla för övriga aktörer som hanterar avfall. Vidare skall varje medlemsstat ha en eller flera avfallsplaner som kan innehålla bestämmelser kring vem som får hantera avfall. Medlemsstaterna får vidta åtgärder som krävs för att förhindra avfallstransporter som inte överensstämmer med avfallsplanerna.

Utöver de nämnda direktiven finns också en förordning (259/93) om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen. Förordningen innehåller bl.a. regler för anmälan av avfallstransport inom EU. Avsändarlandets myndighet skall meddela mottagarlandets myndighet om att en transport planeras, därefter skall mottagarlandet godkänna transporten. Avfall delas upp på tre listor; grön, gul och röd lista. Avfall på gul respektive röd lista är så miljöstörande att de måste godkännas innan transport sker, medan avfall på grön lista enligt EG:s regler kan transporteras fritt utan föregående anmälan. Ett land har möjlighet att motsätta sig en transport om den inte är förenlig med nationell lagstiftning eller om den inte är förenlig med den nationella avfallsplanen.

Samtliga direktiv, med undantag för förpackningsdirektivet samt förordningen om avfallstransporter, är baserade på artikel 130s i Romfördraget. Detta innebär att medlemsländerna har möjlighet att ha strängare regler med hänsyn till miljöskyddet.

5.4 Pågående aktiviteter med anknytning till en bättre resurshushållning och avfallshantering

Regeringen beslöt den 21 januari 1997 att tillsätta en *delegation för en ekologiskt hållbar utveckling*. Delegationens första uppgift har varit att föreslå ett investeringsprogram för ekologisk hållbarhet samt en gemensam plattform för det fortsatta arbetet. Delegationen föreslår bl.a. ett lokalt investeringsprogram på sammanlagt 5.4 miljarder kronor för åtgärder som syftar till minskad miljöbelastning, ökad återanvändning och återvinning, effektivare resursanvändning och fler jobb.

Ett resultat av FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 (UD, Ny serie II:47) var att världens länder åtog sig att starta ett lokalt Agenda-arbete. I Sverige har detta arbete tagits på stort allvar. Alla kommuner har startat någon form av Agenda-aktivitet. Parallellt med det omfattande lokala arbetet har även regionala och nationella organ engagerat sig. Regeringen tillkallade den 16 mars 1995 en *Nationalkommitté för Agenda 21* (dir. 1995:34) för att stimulera och sprida goda exempel från det nationella Agenda 21 arbetet samt att förbereda den svenska nationalrapporten till FN:s generalförsamlings uppföljningsmöte samt Agenda 21 i juni 1997.

Därtill har regeringen i mars 1997 beslutat att inhämta lagrådets yttrande över förslag till miljöbalk. Miljöbalkens syfte är att skapa en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

Lagrådsremissen om miljöbalk innehåller regler till skydd för människors hälsa och miljön, värdefulla natur- och kulturmiljöer och den biologiska mångfalden. Vidare innehåller den regler som syftar till en god hushållning med mark- och naturresurserna. Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med råvaror, material samt energi skall främjas så att ett kretsloppsanpassat samhälle uppnås. Reglerna för producentansvar och annat omhändertagande av avfall skärps. Dessutom införs rättsligt bindande allmänna hänsynsregler som gäller all verksamhet och alla åtgärder av betydelse för människors hälsa eller miljön.

Regeringen beslutade den 27 maj 1993 att tillsätta en *kretsloppsdelegation* (M 1993:A) som i direktiv (dir. 1993:67) och i senare tilläggsdirektiv (dir. 1995:23, dir. 1996:87) fått i uppdrag att föreslå en strategi för en kretsloppsanpassad varuproduktion med mål och delmål och hur dessa mål ska nås på kort och lång sikt. Denna del av arbetet överlämnades till regeringen den 31 mars 1997. Dessutom har delegationen i uppdrag att utarbeta krav på varor som ska släppas ut på marknaden och lägga förslag till hur producenterna kan ta ett miljöansvar för de produkter som de släpper ut på marknaden samt föreslå styrmedel. Denna del av uppdraget skall redovisas till regeringen den 31 december 1997. I tillägg till tidigare lagda förslag om producentansvar inom byggsektorn och för elektriska och elektroniska produkter har delegationen i uppdrag att till den 30 juni 1997 föreslå producentansvar för möbler.

Flera åtgärder har av regeringen nyligen vidtagits för att påskynda processen med att minska mängden avfall samt för att minska avfallens farlighet. Däribland kan nämnas betänkandet *Skatt på avfall* (SOU 1996:139) som lämnar förslag till beskattning av sådant avfall som deponeras. Regeringen avser att återkomma i denna fråga i samband med budgetpropositionen i september 1997.

Eco Management and Audit Scheme (EMAS) är EU:s frivilliga system för miljöstyrning och miljörevision. Ett miljöledningssystem syftar till att ge företagsledningen en överblick och helhetssyn på miljöarbetet, effektivisera miljöarbetet och sprida kunskap om företagets miljöarbete. Företag som ansluter sig till EMAS skall bl.a. anta en miljöpolicy, göra en genomgång av anläggningen med utgångspunkt i miljöpolicy, införa ett miljöprogram och styrningssystem med utredningen som utgångspunkt, genomföra en miljörevision samt publicera en miljöredovisning. Enligt EMAS-förordningen kan systemet i dag endast tillämpas inom industrisektorn och hittills har 45 företag i Sverige EMAS-registrerat sig. Under 1997 pågår en försöksverksamhet i Miljöstyrningsrådets regi med att utvidga EMAS till andra sektorer som transport, skogsbruk, bygg- och anläggning, fastighetsförvaltning, men även offentlig förvaltning och tjänstesektorn. Syftet är att eventuellt föreslå en ändring av EMAS-förordningen vid den översyn som EG-kommisionen skall göra av EMAS-systemet 1998 så att EMAS kan tillämpas även i sektorer utanför industrisektorn.

Regeringen konstaterar att det inte minst genom den *offentliga upphandlingen* köps varor för stora summor varje år. Myndigheter och statliga verk bör här gå före och påverka utvecklingen i rätt riktning. Som

ett led i detta arbete har regeringen givit 25 pilotmyndigheter, däribland Arbetslivsinstitutet, Polismyndigheten i Örebro län, Statens räddningsverk, Riksförsäkringsverket, SIDA och Försvarets Materielverk, i uppdrag att införa miljöledningssystem (jfr dnr M96/2948/8). I uppdraget ingår även att redovisa frågor kring miljöanpassning av myndigheternas upphandling.

I betänkandet *Konsumenterna och miljön* (SOU 1996:108) behandlas frågan om hur miljömålet i konsumentpolitiken skall uppnås. Bl.a. konstateras att det behövs mer kunskap om konsumtionens miljöeffekter. I betänkandet uppmärksammas konsumenternas roll vid ett införande av producentansvar inom olika varugrupper. Det konstateras att det är viktigt att den fortsatta utvecklingen i högre grad kan fånga upp och ta tillvara konsumenternas intresse och engagemang.

Inom EU pågår ett harmoniseringsarbete avseende producentansvar för uttjänta bilar och elektriska och elektroniska produkter. Ännu har dock inga förslag till reglering på EU-nivå presenterats. Ett producentansvar ligger i linje med principer som redan tillämpas i EU. I rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall föreskrivs att i enlighet med principen om att "förorenaren betalar" skall kostnaderna för bortskaffande av avfall belasta den innehavare som låter en insamlare eller ett företag som avses i direktivets artikel 9 hantera avfallet och/eller de tidigare innehavarna eller tillverkaren av den produkt från vilket avfallet härrör.

6 Avgiftning av kretsloppet ökar förutsättningen för materialåtervinning

6.1 Förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av uttjänta elektriska och elektroniska produkter som inte hanterats av godkänd demonterare

Regeringens förslag:

- Regeringen får meddela förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av avfall som utgörs av uttjänta elektriska och elektroniska produkter som inte har behandlats av godkänd demonterare och sorterare. Detta gäller om det behövs för att främja återvinning och återanvändning av material eller andra hälso- och miljöskäl.

- Regeringen får meddela föreskrifter om yrkesmässig demontering och sortering av avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter samt att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som syftar till att demontera och sortera sådant avfall skall vara certifierad av ett ackrediterat certifieringsorgan. Certifieringen kan även avse verksamheten.

- Bemyndigandena införs i två nya paragrafer i renhållningslagen (1979:596) och skall också gälla för den myndighet regeringen bestämmer.

Kretsloppsdelegationens förslag: Delegationen föreslår i rapporten Producentansvar för elektriska och elektroniska produkter (dnr M96/1692/6) ett förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av uttjänta elektriska och elektroniska produkter som ej genomgått behandling av en godkänd återvinnare. Delegationen föreslår dessutom att den som bedriver återvinningsverksamhet eller annan verksamhet rörande bortskaffande av elektriska och elektroniska produkter skall vara auktoriserad.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser ställer sig positiva till ett förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av uttjänta elektriska och elektroniska produkter som inte genomgått behandling av en godkänd återvinnare. Flertalet remissinstanser är även positiva till eller har inga invändningar mot någon form av godkännande. Bl.a. *Naturvårdsverket*, *Industriförbundet/Sveriges Verkstadsindustrier*, *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)* och *Svenska IT företageans organisation (SITO)*, ställer sig positiva till att kvalitets- och kompetenskrav uppställs för godkännande av återvinningsverksamhet. Däremot menar de att formen för godkännande bör vara certifiering eller ackreditering enligt lagen (1992:1119) om

teknisk kontroll. Många framför det angelägna i att det system som införs i så många avseenden som möjligt passar in i internationella system. Prop. 1996/97:172

Skälen för regeringens förslag:

Stora mängder miljöfarliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter

Miljöfarliga ämnen ingår i olika omfattning i elektriska och elektroniska produkter. Exempel på komponenter som innehåller miljöfarliga ämnen är kretskort, katodstrålerör, laddbara batterier, plastkåpor, displayer, kvicksilverbatterier, kvicksilverbrytare och gamla kondensatorer.

Enligt betänkandet Batterier en laddad fråga (SOU1996:8) fanns det år 1993 i vårt land uppskattningsvis 3,5 miljoner apparater med laddningsbara batterier eller batterikassetter. Som exempel på sådana apparater för konsumentbruk kan nämnas videokameror, bärbara CD-spelare, mobiltelefoner, persondatorer. Vissa sladdlösa apparater innehåller fastmonterade batterier som inte kan tas bort av konsumenten. Det gäller främst produkter som dammsugare, tandborstar och rakapparater.

I Kretsloppsdelegationens rapport redovisades följande grovt uppskattade mängder miljöfarliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter som fortfarande användes i de nordiska länderna år 1994: kadmium 2 500 ton, bly 180 000 ton, blyoxid 11 000 ton, kvicksilver 130 ton, PCB 200 ton, bromerande flamskyddsmedel 9 750 ton, klorparaffiner 8 000 ton. En del av dessa miljöfarliga ämnen ingår som stabilisatorer och mjukgörare i PVC. PVC utgör ca 4 procent av all, i elektriska och elektroniska produkter, ingående plast. I elektriska och elektroniska produkter ingår plast inte bara i kåpor och kabelhöljen utan i en mängd detaljer. PVC-avfallet inom denna produktgrupp uppgår till ca 2 600 ton per år, varav hälften deponeras och hälften förbränns.

I dag regleras hantering av demonterat och utsorterat miljöfarligt material och komponenter enligt miljöskyddslagstiftningen och kemikalielagstiftningen i syfte att skydda hälsa och miljö.

Viktigt med miljömässigt riktig hantering

Om uttjänta elektriska och elektroniska produkter i större utsträckning togs om hand på ett sakkunnigt och miljömässigt riktigt sätt i avfallsledet, skulle det enligt regeringens bedömning leda till klara fördelar för miljön och vara ytterligare ett steg på vägen mot ett kretsloppsinriktat samhälle. Om uttjänta varor omhändertas på rätt sätt kan i många fall material och delar i varorna återvinnas i stället för att deponeras. I de fall miljöfarliga ämnen ingår i komponenter och liknande delar kan komponenterna ofta demonteras innan avfallet återvinns eller deponeras. Härigenom ökar avsättningsmöjligheten för återvunnet material samt minskar risken att farliga ämnen sprids till nya varor eller läcker ut i naturen från deponeringsanläggningarna. Som exempel kan nämnas den ordning som gäller för personbilar som demonteras av auktoriserade skrotare innan

materialet återvinns (bilskrotningslagen 1975:343 och Prop. 1996/97:172 bilskrotningsförordningen 1975:348).

Regeringen finner i likhet med Kretsloppsdelegationen att uttjänta elektriska och elektroniska produkter bör genomgå behandling av godkänd demonterare innan de deponeras, förbränns eller fragmenteras.

Regeringen gör därför den bedömningen att ett bemyndigande bör föras in i renhållningslagen som tillåter regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att förbjuda deponering, förbränning och fragmentering av avfall som utgörs av uttjänta elektriska och elektroniska produkter som inte har behandlats av godkänd demonterare och sorterare. Detta gäller om det behövs för att främja återvinning och återanvändning av material eller av andra hälso- eller miljöskäl.

Godkännande av den som yrkesmässigt demonterar och sorterar

Regeringen gör vidare den bedömningen att bemyndigande bör föras in i renhållningslagen som tillåter regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva om yrkesmässig demontering och sortering samt att föreskriva om godkännande av den som yrkesmässigt demonterar och sorterar avfall som utgörs av uttjänta elektriska och elektroniska produkter. Genom ett godkännandeförfarande kan krav ställas på särskilda kunskaper om exempelvis de varor som omfattas av verksamheten, vilka olika farliga ämnen och delar som kan ingå, hur dessa kan demonteras eller sorteras på ett säkert sätt och bäst tas om hand från miljö- och återvinningssynpunkt. Vidare bör krav kunna ställas att verksamhetsutövaren har kunskap om miljöfrågor och miljölagstiftningen. Godkännandet kan också beskriva hur verksamheten bör bedrivas för att tillgodose nödvändiga miljöhänsyn. Det är vidare viktigt att arbetsmiljöaspekterna blir beaktade.

Ett godkännandeförfarande kan organiseras som ett certifieringssystem enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll som innebär att myndigheterna ställer krav på att en verksamhet endast får bedrivas om ett certifieringsorgan granskat och certifierat verksamheten eller de personer som ansvarar för denna. Certifieringen innebär att den certifierade verksamheten eller personerna uppfyller vissa krav ställda av myndighet eller annan. Vidare innebär systemet att de certifierade företagen/personerna erlägger en avgift till ett privaträttsligt certifieringsorgan medan certifieringsorganet erlägger en ackrediteringsavgift till ackrediteringsorganet SWEDAC. Tillsynen sköts inom certifieringssystemet.

Ett annat sätt att organisera godkännandeförfarandet är att som Kretsloppsdelegationen föreslagit införa ett statligt auktorisationssystem. Regeringen anser dock i likhet med flera remissinstanser att ett certifieringssystem är att föredra framför en statlig auktorisation, eftersom certifieringssystem enligt lagen om teknisk kontroll är ett internationellt gångbart system. Dessutom åsamkar ett sådant system myndigheterna mindre kostnader och mindre administrativa bördor.

Det är viktigt att kraven för certifiering inte utformas så att mindre företag diskrimineras genom att kraven blir omöjliga att uppfylla utan en

viss storlek på verksamheten. Kraven bör inte heller utformas så att företagsstrukturen i onödan konserveras. Det är viktigt att utvecklingen av de aktuella företagen och uppkomst av nya företag kan ske.

Ikraftträdande

Regeringen anser att förbudet mot deponering m.m. av uttjänta elektriska och elektroniska produkter som inte har behandlats av godkänd demonterare och sorterare bör träda i kraft vid samma tidpunkt som producentansvar för elektriska och elektroniska produkter träder i kraft (avsnitt 7.1 och 7.2). På detta sätt undviks att andra aktörer än producenterna tvingas skapa tillfälliga system för insamling av uttjänta elektriska och elektroniska produkter fram till dess att producentansvaret träder i kraft. Regeringen gör dock den bedömningen att kravet att demonteringsverksamhet skall certifieras bör kunna träda i kraft så snart som möjligt med hänsyn tagen till den tid det tar att etablera certifieringssystem.

6.2 Hantering av rivningsavfall

Regeringens förslag: Kravet på rivningsplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) utsträcks till att omfatta rivning av del av byggnad. Det utsträcks även till att omfatta vissa av de byggnadsåtgärder för vilka byggnadsåtgärden skall lämnas. Kravet på rivningsplan för dessa åtgärder gäller under förutsättning att det kan antas att det som en följd av byggnadsåtgärden uppkommer rivningsmaterial som innehåller farligt avfall.

Kretsloppsdelegationens förslag: Delegationen föreslår i sin rapport Producentansvar i Byggsektorn (dnr M96/474/6) att obligatorisk miljöbesiktning införs vid alla anmälningsskyldiga ändrings- och rivningsåtgärder. Besiktningen skall utföras av från byggherren oberoende och certifierade besiktningspersoner.

Delegationen föreslår att bestämmelser om detta införs i plan- och bygglagen (PBL).

Remissinstanserna: Remissinstanserna är över lag positiva till att en miljöbesiktning utförs före rivning. Oenigheten är desto större ifråga om besiktningen skall vara obligatorisk och om den skall utföras av oberoende och certifierade besiktningsmän. Det förekommer dessutom skilda uppfattningar om vilka lagändringar som behövs. Ett betydande antal av remissinstanserna anser att befintlig lagstiftning med rivningslovet i botten är tillräcklig, även om smärre förändringar kan behövas. Boverket framhåller t.ex. att nödvändigt skydd för hälsa och miljö kan åstadkommas enklare och effektivare och inom ramen för PBL, genom förfarandet med slutbevis, än genom obligatorisk miljöbesiktning enligt Kretsloppsdelegationens förslag.

Byggsektorns Kretsloppsråd stöder förslaget om att besiktning skall utföras av en person som har den utbildning och erfarenhet som behövs. Rådet kan dessutom acceptera, även om man inte anser det nödvändigt, att denna person skall vara certifierad av ett organ som för detta ändamål har ackrediterats av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Däremot avvisar rådet bestämt förslaget att besiktningsmannen måste vara en från byggherren fristående och oberoende person. I stort sett anser rådet att PBL:s nuvarande regler om rivningsanmälan, rivningsplan och kvalitetsansvarig för rivning är tillfyllest.

Skälen för regeringens förslag:

Farliga ämnen i rivningsavfall

Huvuddelen av bygg- och rivningsavfallet utgörs av betong, sten, keramiskt material och trä. Avfallet är dock synnerligen komplext. De farliga materialen utgör en förhållandevis liten andel av bygg- och rivningsavfallet. Den samlade mängden farligt avfall blir likafullt stor eftersom den totala mängden bygg- och rivningsavfall är mycket stor. Kretsloppsdelegationen redovisar t.ex. att ca 300-430 kg kvicksilver och 10 ton kadmium, enligt beräkningar, följer med rivningsavfallet varje år. Stora mängder farliga ämnen finns inbyggda i vårt bestånd av hus och anläggningar. Det finns t.ex. minst 60 000 ton klorparaffiner lagrade i golv och kabel. Vidare redovisar Kemikalieinspektionen t.ex. i rapporten "Klor och klorföreningar" från 1994, att uppskattningsvis mellan 70 och 190 ton PCB i fogmassor har använts i Sverige. Även asbest förekommer i stor mängd. Alla dessa ämnen kommer förr eller senare att följa med rivningsavfallet när olika åtgärder görs i byggnaderna eller när byggnaderna till slut rivs.

Dagens regler för rivning

I dag krävs enligt 8 kap. 8 § PBL rivningslov för att riva byggnader eller delar av byggnader inom områden med detaljplan. Enligt 9 kap. 2 § skall rivning av andra byggnader än komplementbyggnader, vissa ekonomibyggnader och byggnader som behövs för totalförsvaret, anmälas till byggnadsnämnden (rivningsanmälan). Till en rivningsanmälan skall enligt 9 kap. 4 § fogas en plan över hur rivningsmaterialet kommer att hanteras (rivningsplan). Rivningsplanen skall godkännas av byggnadsnämnden (9 kap. 12 §). Enligt 9 kap. 1 § skall, då rivningsplan erfordras, rivningen ske på ett sådant sätt att olika material kan tas om hand var för sig enligt planen.

Det bör påpekas att förordningen (1996:971) om farligt avfall innebär att det farliga avfallet vid rivning måste omhändertas på särskilt sätt.

För rivningar som skall följa rivningsplan skall byggherren enligt 9 kap. 13 § utse en s.k. kvalitetsansvarig som bl.a. skall se till att rivningsplanen följs. Den kvalitetsansvarige måste antingen ha behörighet för ändamålet

meddelad av ackrediterat organ (riksbehörighet) eller ha godkänts av byggnadsnämnden för det aktuella rivningsprojektet.

En rivningsplan bör bl.a. innehålla en redovisning av hur det miljöfarliga avfallet kommer att hanteras. Omfattningen av rivningsplanen beror i övrigt på de lokala förutsättningarna för återanvändning och återvinning (se prop. 1994/94:230 s. 100).

Enligt 3 kap. 14 § arbetsmiljölagen skall bl.a. den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete se till att arbetsmiljösynpunkter, avseende såväl byggskedet som det framtida brukandet, beaktas och att olika delar av projekteringen samordnas.

Även om- och tillbyggnad samt rivning av en byggnad eller anläggning omfattas av bestämmelsen, i den mån arbetet behöver föregås av projektering.

Föreskrifter som Arbetarskyddsstyrelsen har meddelat och som gäller i samband med bl.a. rivning är föreskrifterna (AFS 1994:52) om byggnads- och anläggningsarbete, föreskrifterna (AFS 1980:11) om åtgärder mot luftföroreningar, föreskrifterna (AFS 1994:2) om farliga ämnen, föreskrifterna (AFS 1996:2) om hygieniska gränsvärden och föreskrifterna (AFS 1991:2) om smittfarligt arbete. Enligt föreskrifterna om Asbest (AFS 1996:2), får vid rivning av byggnad eller teknisk anordning, asbest och asbesthaltigt material hanteras endast efter tillstånd av Yrkesinspektionen.

Det farliga avfallet måste tas om hand vid rivning

Det är angeläget att det farliga avfallet sorteras ut och omhändertaras på ett miljöriktigt och säkert sätt när ingrepp av olika slag görs i byggnader. Hur detta skall ske bör redovisas i rivningsplanen. För att kunna fastställa respektive utesluta förekomst av hälso- och miljöfarliga material krävs emellertid en särskild inventering. Regeringen bedömer därför, i likhet med Kretsloppsdelegationen och flertalet remissinstanser, att mer omfattande ingrepp i byggnader bör föregås av en inventering av farliga material och ämnen.

Byggherren skall som nämnts presentera en rivningsplan i samband med rivningsanmälan. Det ankommer därefter på byggnadsnämnden att avgöra om det finns förutsättningar att hantera rivningsmaterialet på det sätt som framgår av planen. Rivningsarbete som omfattas av ett krav på rivningsplan får inte påbörjas förrän nämnden godkänt planen. Förfarandet är sådant att det inbjuder till en dialog mellan kommunen och byggherren. En nödvändig åtgärd vid utarbetandet av en rivningsplan torde i de allra flesta fall vara att genomföra en inventering av farliga material och ämnen.

I den av Boverket utgivna Boken om Lov, Tillsyn och kontroll (Allmänna råd 1995:3) behandlas bl.a. PBL:s tillsyns- och kontrollsystem som trädde i kraft den 1 juli 1995 och de kompletterande ändringar som rör rivning (rivningsanmälan och rivningsplan) vilka trädde i kraft den 1 januari 1996. Beträffande rivningsplan lämnar Boverket exempel på vad planen bör innehålla. I planen bör bl.a. anges

- planerad materialbehandling, vari ingår identifiering och omhändertagande av riskmaterial samt avfall,
- demonterings- och rivningsmetoder,
- förberedande åtgärder på rivningsplatsen för omhändertagande av rivningsmaterial,
- metoder för hantering av riskmaterial och avfall (t.ex. selektiv rivning och källsortering av restmaterial som går till förbränning eller deponeras),
- metoder och arbetssätt samt skyddsåtgärder vid avlägsnande av riskmaterial samt sättet att omhänderta, hantera och särbehandla hälsofarliga material, samt att
- material eller innehåll i produkter (vars negativa egenskaper beror av mängd och halt av riskmaterial) bör uppmärksammas.

Vidare anges att i rivningsplanen bör dokumenteras omhändertagandet av PCB-haltiga oljor från bl.a. transformatorarrangemang, slitskikt av acrudurmaterial och fogmassor.

Stiftelsen Reforsk har i en rapport, som resultat av ett projekt under våren 1996, bl.a. givit förslag på rivningsplaner. I rapporten framhålls vikten av att byggherrens förberedelser inför en rivning även omfattar en inventering och mängdberäkning avseende hälso- och miljöfarligt material.

Dessutom innebär byggsektorns eget åtagande (avsnitt 8.3) att inventeringen blir ett nödvändigt inslag i processen före rivning. Således bör sektorn själv ta ansvar för att rivningar inte genomförs utan föregående inventering.

Mot denna bakgrund anser regeringen, till skillnad från Kretsloppsdelegationen men i likhet med flertalet remissinstanser, att befintlig lagstiftning i huvudsak är tillräcklig.

Det är angeläget att öka kunskapen om flödena och hanteringen av farligt material i samband med rivningsprocessen. Regeringen gav i april 1995 Boverket i uppdrag att genomföra en utvärdering av förändringar som genomförts avseende byggregleringen under de senaste åren. Bland de frågor som enligt regeringens direktiv särskilt skall studeras är tillsyns- och kontrollsystem i PBL. I uppdraget ingår även att följa upp lagändringar som genomförs under uppdragstiden bl.a. bestämmelserna om tillsyn och kontroll av omhändertagande av rivningsmaterial. En slutrapport till regeringen kommer att överlämnas i oktober 1997. Enligt regeringens mening bör resultatet av pågående arbete avvaktas.

Regeringen avser dock att ge Boverket i uppdrag att i samråd med bl. a. Naturvårdsverket göra en översyn av hur det farliga avfallet identifieras och hanteras vid rivning, samt att föreslå de förändringar i lagstiftningen som krävs för att säkerställa att detta avfall tas om hand på ett miljö- och arbetsmiljöriktigt sätt.

Bygg- och rivningsavfall uppstår också vid ändring av byggnad

Att ställa krav på rivningsplan och inventering inför rivning löser emellertid inte hela problemet. En stor del av bygg- och rivningsavfallet alstras vid utrivning i samband med ombyggnationer. Vid sådana

byggnadsåtgärder gäller inte kravet på rivningsanmälan och rivningsplan. Följaktligen upprättas inte heller någon redovisning av hur rivningsmaterialet skall hanteras.

Enligt regeringens bedömning är det angeläget att förbättra förutsättningarna för att bl.a. omhänderta farliga ämnen även vid sådana byggnadsåtgärder som i dag inte omfattas av krav på rivningsplan. Regeringen har övervägt om det är lämpligare att avvakta med förslag i denna del till dess att bl.a. Boverkets rapport färdigställts. Regeringen anser dock att det är väsentligt att snarast förbättra förutsättningarna för en miljöriktig hantering av rivningsmaterial och vill därför redan nu lägga ett förslag om att kravet på rivningsplan utsträcks till att omfatta ytterligare åtgärder.

Regeringen anser således att krav på rivningsplan bör utsträckas till att omfatta även rivning av del av byggnad. Vidare bör kravet omfatta sådana byggnadsåtgärder som anges i 9 kap. 2 § första stycket 3-5, dvs. sådana ändringar av en byggnad som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar dess planlösning, installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation i byggnader och installation eller väsentlig ändring av anordningar för vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter. Kravet på rivningsplan för dessa åtgärder bör gälla under förutsättning att det kan antas att det som en följd av byggnadsåtgärderna uppkommer rivningsmaterial som innehåller farligt avfall. I anslutning till att byggnadsanmälan kommer in bör enligt regeringens mening byggnadsnämnden avgöra om förutsättningar för krav på rivningsplan är uppfyllda. Byggnadsnämnden skall ges rätt att föreskriva när byggnadsanmälan skall kompletteras med rivningsplan. Givetvis kan byggherren redan i byggnadsanmälan lämna en rivningsplan och på så sätt underlätta handläggningen hos byggnadsnämnden.

Rivningsmaterial som innehåller farligt avfall kan även uppstå vid andra åtgärder enligt 2 § första stycket, och självklart också vid åtgärder som inte omfattas av krav på byggnadsanmälan. Lagrådet har föreslagit att 2 a § utvidgas så att rivningsplan skall kunna föreskrivas även i samband med andra byggnadsåtgärder enligt 2 § första stycket än dem som anges i punkterna 3-5. Regeringen bedömer dock att kravet på rivningsplan för närvarande inte kan utsträckas utöver ovan angivna åtgärder av följande skäl. När kravet på rivningsplan tillkom angavs i propositionen 1994/95:230 att det kan finnas skäl att ställa krav även vid utrivningar i samband med ändringar av en byggnad men att den frågan kräver vidare överväganden (s. 99). 1 april 1995 gav regeringen Boverket i uppdrag att följa upp bl.a. kravet på rivningsplan. Detta uppdrag skall redovisas till regeringen i oktober 1997. En ytterligare utvidgning av kravet på rivningsplan bör därför anstå till dess Boverkets rapport färdigställts.

Ikraftträdande

Regeringen anser att den föreslagna ändringarna i PBL bör träda i kraft den 1 juli 1998.

7 Producenternas ansvar för uttjänta produkter - ett sätt att miljöanpassa produkter

Prop. 1996/97:172

7.1 Införande av ett system med producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter

Regeringens bedömning: Ett producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter i Sverige bör införas. Regeringen avser att meddela föreskrifter om producentansvar med utgångspunkt i de bemyndiganden som redan finns i renhållningslagen (1979:596).

Regeringen avser att till kommissionen anmäla ett förslag om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter.

Kretsloppsdelegationens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning att införa ett producentansvar. Delegationen föreslår dock att producentansvaret skall regleras i en ny lag om återvinning och producentansvar beträffande elektriska och elektroniska produkter.

Remissinstanserna: Många remissinstanser är positiva till införande av någon form av reglering av detta område. Vissa instanser t.ex. *Svenska IT-företagens organisation*, *Industriförbundet*/ *Sveriges verkstadsindustrier* och *Naturvårdsverket* anser att reglering bör ske genom en förordning med stöd av renhållningslagen. Delegationens förslag upplevs av många remissinstanser som alltför detaljerat och komplicerat och man har svårt att se hur det skall kunna skapa en förändringsbenägenhet hos tillverkarna.

Skälen för regeringens bedömning:

Dagens system för omhändertagande av uttjänta elektriska och elektroniska produkter

I dag ansvarar kommunerna för bortforsling och slutligt omhändertagande av det elektriska och elektroniska avfall som klassas som hushållsavfall (d.v.s. "avfall och orenlighet som härrör från hushåll och därmed jämförligt avfall"). Kommunerna har möjlighet att utvidga den kommunala renhållningsskyldigheten till att avse även annat elektriskt och elektroniskt avfall. Skyldigheten kan gälla både bortforsling och slutligt omhändertagande. Finansiering sker via kommunens renhållningsavgift. Vissa branschföreningar, producenter och storanvändare har i dag organiserat insamling och återvinning av uttjänta elektriska och elektroniska produkter. När det gäller branschföreningar och producenter är det som regel kunden som betalar för återvinningstjänsten. Vissa storanvändare har själva tagit på sig kostnaden för återvinning.

I dag finns regler enligt miljöskyddslagstiftningen och kemikalielagstiftningen som syftar till att skydda hälsa och miljö vid

hanteringen av elektriskt och elektroniskt skrot. Arbetsmiljölagsstiftningen innehåller krav i fråga om åtgärder till skydd mot ohälsa eller olycksfall för de anställda.

Vissa elektriska och elektroniska produkter omfattas dessutom redan i dag av särskild lagstiftning. Detta gäller transformatorer och kondensatorer som innehåller PCB, kylar och frysar, batterier samt termostater, reläer m.fl. produkter innehållande kvicksilver.

Pågående aktiviteter som rör återvinning av uttjänta elektriska och elektroniska produkter

Exempel på pågående arbete som rör återvinning av uttjänta elektriska och elektroniska produkter är Svenska IT-företagens organisations (SITO) åtagande. SITO representerar 350 IT-företag. Företagen levererar utrustning, programvara, system, databaser, konsulttjänster och support. Inom SITO finns samtliga handelsled representerade med särskild tonvikt på importörs- och distributörsledet. SITO arbetar med branschens uppslutning kring fem huvudåtaganden: medverkan till kvalitetsdeklaration av återvinningsföretag, anslutning till kvalitetsdeklarerat återtagningssystem, införande av principen om förutbetalda avgifter, medverkan i miljöanpassning av produkterna och medverkan i åiterrapportering om branschens åtagande.

Ett annat exempel är mobiltelefonproducenternas återvinningsprojekt Returtelefoni. Europeisk sammanslutning av elektronik- och telekomindustri (ECTEL) har i samarbete med Alcatel, Ericsson, Motorola, Nokia och Panasonic startat ett pilotprojekt vars mål är att återvinna uttjänta mobiltelefoner. Pilotprojektet Returtelefoni genomförs i Sverige under första halvåret 1997. Projektet syftar till att konsumenterna ska lämna uttjänta mobiltelefoner till återförsäljarna som i sin tur lämnar telefonerna till en sorteringscentral för vidarebefordran till leverantörernas återvinningsstationer.

Producenter bör ta ett utökat ansvar för att saluföra elektriska och elektroniska produkter som är miljöanpassade

Miljöaspekter har hittills inte i tillräcklig grad beaktats vid produkternas konstruktion. Enligt Kretsloppsdelegationen har bristfällig miljömässig hantering av uttjänta elektriska och elektroniska produkter bidragit till omgivningspåverkan från deponeringsanläggningarna och förbränningsanläggningar. Vad en omfattande industriell användning av sällsynta metaller på sikt kan innebära i form av resursproblem är i dag inte känt. Miljö- och hälsofarliga ämnen ingår i olika omfattning i elektriska och elektroniska produkter (avsnitt 6.1).

Branschen kännetecknas av en snabb teknisk utveckling. Detta gör det svårt att inneha aktuell sakkunskap om produkternas miljö- och hälsoeffekter. Många nya produktgrupper med nya material har ännu inte nått avfallsledet.

Regeringen gör i likhet med Kretsloppsdelegationen och de flesta remissinstanser den bedömningen att producentansvar för elektriska och elektroniska produkter nu bör införas i Sverige.

Syftet med ett lagreglerat producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter är att skapa en drivkraft för producenterna att utveckla mindre miljöbelastande produkter och att samtidigt åstadkomma en miljöriktig hantering. Sålunda bör producenterna stimuleras att konstruera och saluföra elektriska och elektroniska produkter som är anpassade för en hög grad av återvinning med minskat behov av nytt råvarumaterial som följd. Delar och material från uttjänta elektriska och elektroniska produkter är resurser som bör utnyttjas på ett miljömässigt och ekonomiskt godtagbart sätt.

Producenterna bör få ta ett ansvar som innefattar såväl det fysiska som det ekonomiska ansvaret för insamling och bortforsling samt ett ekonomiskt ansvar för omhändertagande av de produkter som producenten sätter på marknaden. Producentansvar tillsammans med förslaget om certifierad demontering och sortering (avsnitt 6.1) innebär att uttjänta elektriska och elektroniska produkter tas om hand på ett miljöriktigt sätt, att material och komponenter återanvänds eller återvinns samt att producenter stimuleras saluföra produkter som är miljöanpassade. Samverkan mellan den kompetens som finns i olika berörda sektorer i näringslivet är en nödvändig faktor i denna utveckling. Myndigheter och konsumenter har en viktig del i utvecklingen och målpuppfyllelsen.

Den omställning mot kretslopp och producentansvar som nu pågår inom skilda verksamheter förändrar eller kommer att på flera sätt förändra arbetsvillkoren för dem som är sysselsatta i berörda verksamheter. I det fortsatta arbetet med att forma producentansvaret bör därför beaktas frågor om utbildning, arbetsvillkor och förebyggande av arbetsmiljörisker under medverkan av berörda parter. Regeringen vill betona vikten av att berörda myndigheter, främst Arbetarskyddsstyrelsen och Kemikalieinspektionen, samverkar med berörda bransch- respektive arbetstagarorganisationer för att därigenom bättre tillgodose arbetsmiljökrav samt förebygga hälso- och miljörisker.

Reglering av producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter

Enligt propositionen om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (prop. 1992/93:180), bör frivilliga lösningar eftersträvas om de miljöpolitiska målen kan uppnås på denna väg. Det finns ändå situationer där det krävs lagstiftning för att åstadkomma önskat resultat. En lagstiftning kan också vara en fördel t.ex. för att nå konkurrensneutralitet. Regeringen har i likhet med Kretsloppsdelegationen och flera remissinstanser kommit till den slutsatsen att grunden för producentansvaret i detta fall bör vara författningreglerat. Ett skäl till detta är att därmed omfattas alla producenter och systemet blir konkurrensneutralt. Ett annat skäl för författningsreglerat producentansvar är att statens möjlighet till tillsyn förbättras och därmed även förutsättningarna att snabbare via sanktioner eller ändrade regler ingripa om syftet med producentansvar inte uppnås.

I likhet med flera remissinstanser anser regeringen att det f.n. inte finns behov av en så ingående reglering av producentansvaret som föreslagits av Kretsloppsdelegationen. Regeringen avser att efter avslutat anmälningsförfarande i EU besluta om en förordning om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter med utgångspunkt i renhållningslagens bemyndigande. För att i god tid informera om de riktlinjer som bör gälla för ett sådant ansvar är det här befogat att lämna en närmare redogörelse för hur ett producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter bör utformas. Utgångspunkten är att ett författningsreglerat producentansvar bör ange ramarna för ansvaret och att producenterna själva skall lämnas utrymme att bestämma den närmare utformningen och organisationen av ansvaret. Reglerna för producentansvaret bör vidare formuleras så att det erbjuder möjligheter till sund konkurrens. De system som krävs för att producenterna skall kunna ta sitt ansvar måste, för att inte stå i strid med reglerna i konkurrenslagen (1993:20), utformas så att de inte skapar inlåsnings effekter som försvårar alternativa lösningar för hantering av uttjänta produkter. Systemen måste vidare vara så öppna att det inte uppstår utelåsnings effekter som försvårar för nya eller mindre aktörer att etablera sig och verka på marknaden i övrigt.

Utveckling internationellt och inom EU beträffande producentansvar för elektriska och elektroniska produkter

Det ekonomiska producentansvaret ligger i linje med de principer som tillämpas inom EU. I rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall, senast ändrat genom rådets direktiv 91/156/EEG, föreskrivs att i enlighet med principen om att "förorenaren betalar" skall kostnaderna för bortskaffande av avfall belasta

- den innehavare som låter en insamlare eller ett företag som avses i direktivets artikel 9, hantera avfallet och /eller
- de tidigare innehavarna eller tillverkaren av den produkt från vilken avfallet härrör.

Principen om förorenarens betalningsansvar (Polluter Pays Principle) är väl förankrad i internationella sammanhang. Den innebär att förorenaren skall betala kostnaderna för de åtgärder som krävs för att bibehålla en acceptabel miljö. Dessa kostnader bör enligt rekommendationen återspeglas i priserna på de varor och tjänster som ger upphov till föroreningar när de produceras eller konsumeras. Likaså bör priser på varor som är beroende av naturresurser återspegla den begränsade tillgången på de naturresurser som används.

Harmoniseringsarbete avseende producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter pågår inom EU. Förslag till reglering på EU-nivå har ännu inte presenterats. En svensk modell för producentansvar bör under alla omständigheter vara internationellt anpassad. Det föreslagna producentansvaret bedöms ge producenterna frihet att utforma system som är internationellt gångbara.

Producentansvar för elektriska och elektroniska produkter utformas i flera länder i Europa. Inget land har ännu infört producentansvar men

förslag till författningar finns bl.a. i Nederländerna, Tyskland och Schweiz. Prop. 1996/97:172

Anmälan till EG-kommissionen

Ett förslag om det tänkta producentansvaret måste anmälas till EG-kommissionen enligt rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, ändrat genom direktiven 88/182/EEG och 94/10/EG.

Regeringen avser att i frågan om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter, till kommissionen anmäla ett förslag till förordning härom.

7.2 Närmare utformning av kommande förordning om producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter

Regeringens bedömning:

- Producentansvaret bör omfatta alla som yrkesmässigt tillverkar, till Sverige för in eller säljer elektriska och elektroniska produkter.
- I princip bör samtliga elektriska och elektroniska produkter omfattas av producentansvaret.
- Producenter bör tillhandahålla lämpliga insamlingssystem samt transporter för uttjänta elektriska och elektroniska produkter av egen tillverkning, införsel eller försäljning. Vid utformning av insamlingssystem bör samråd ske med kommunen.
- Producenter bör kostnadsfritt för siste ägaren ta emot/samla in och till certifierad demonterare lämna uttjänta elektriska och elektroniska produkter (avsnitt 6.1).
- Producenter bör tillhandahålla demonteringsanvisningar för elektriska och elektroniska produkter.
- Producenter bör tillhandahålla information avseende insamlingssystemet till hushåll och andra förbrukare.
- Producenter bör rapportera till Statens naturvårdsverk om frågor som rör producentansvaret.

Kretsloppsdelegationens förslag: Kretsloppsdelegationen föreslår att återförsäljare av elektriska och elektroniska produkter skall vara skyldiga att ta tillbaka uttjänta produkter. De som säljer elektriska och elektroniska produkter till konsument måste vara anslutna till ett återtagningssystem eller på annat sätt uppfylla sitt återtagningsansvar. Kommunen föreslås vara skyldig att ta emot en uttjänt vara som har använts för privat bruk om ingen representant för producenten finns inom kommunen eller om aktuell producent i kommunen har uppfyllt sin återtagningsplikt.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser bedömer förutsättningarna för återförsäljarna att genom sitt agerande påverka tillverkningsledet som små. Detta gäller särskilt tillverkning utanför landets gränser. *Stockholms*

kommun, Naturvårdsverket, Järnhandlarna anser att alla som hanterar elektriska och elektroniska produkter, från tillverkare, importör till återförsäljare borde omfattas av producentansvaret. Bl.a. *Kommunförbundet* och *Stockholms kommun* anser det är oacceptabelt att kommunen skall ta ekonomiskt ansvar för det elektronikskrot som ingen vill kännas vid.

Flera remissinstanser anser att återtagningspliktens utformning är alltför komplicerad och ger en alltför splittrad bild för såväl konsumenten som övriga aktörer utan att några ytterligare miljöfördelar erhålls.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen beskriver nedan den närmare utformningen av den kommande förordningen om producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter.

Producentbegreppet

Med producent avses den som yrkesmässigt tillverkar, till Sverige för in eller säljer elektriska och elektroniska produkter. I likhet med flera remissinstanser anser regeringen att producentansvaret bör omfatta samtliga led i distributionskedjan. För att producentansvarssystemet skall fungera krävs att alla parter deltar och samlas kring utformningen av systemet.

Produktområde

Producentansvaret bör omfatta i princip alla uttjänta elektriska och elektroniska produkter. Regeringen har inte funnit några miljömässiga grunder för att begränsa produktområdet. Ett smalt produktområde skulle leda till gränsdragningsvårigheter och definitionsproblem samt även oklarheter för användarna. För att åstadkomma så stora miljömässiga förbättringar som möjligt föreslås därför en bred definition av produktområdet. Kretsloppsdelegationen har presenterat följande definition av det aktuella produktområdet: "Produkter som i sin aktuella utformning är beroende av elektriska strömmar eller elektromagnetiska fält för korrekt funktion samt utrustning för generering, överföring och mätning av dessa strömmar och fält. I sammansatt produkt, som inte huvudsakligen använder elektrisk energi, avses bara de delar som har en elektrisk funktion. Dock är även de komponenter som används för kylning, värmning, skydd m.m. delar av den elektriska och elektroniska produkten". Regeringen anser att elektriska och elektroniska produkter med ingående batterier bör omfattas av producentansvaret.

Vissa undantag kan dock komma i fråga. Regeringen anser i likhet med Kretsloppsdelegationen att elektriska och elektroniska produkter som används inom industrin m.m. och där beställaren har en möjlighet att utöva ett avgörande inflytande på produkternas utformning bör undantas från producentansvaret.

Kommunen har fr. o. m. den 1 januari 1995 ansvaret för omhändertagande av kylmöbler. Det finns i dag tillräcklig behandlingskapacitet för att behandla kasserade kylmöbler på ett

miljömässigt godtagbart sätt. Kyl- och frysmöbler bör därför i dag undantas från producentansvaret. I takt med att nya kyl- och frysmöbler övergår till CFC-fria alternativ för köldmedier och blåsing av isolering kommer sannolikt de kasserade kyl- och frysmöblerna vara fria från ozonedbrytande ämnen. Det kan därför på sikt bli aktuellt att även kyl- och frysmöbler omfattas av producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter.

Förordningen om producentansvar för bilar beräknas träda i kraft tidigast den 1 januari 1998. Enligt denna regleras även producentansvaret för i bilar ingående elektriska och elektroniska produkter. I bilar ingående elektriska och elektroniska produkter bör därför undantas från producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter.

Producenternas skyldighet att samla in m.m. uttjänta produkter, tillhandahålla demonteringsanvisningar samt informera om insamlingsystemet

Det bör ankomma på producenten att tillhandahålla lämpliga insamlingsystem samt transporter för uttjänta elektriska och elektroniska produkter. Insamlingsystemen bör vara väl anpassade till produkterna. Eftersom produktområdet är brett är det troligt att producenterna väljer olika insamlingsystem för olika produkter. Insamlingsystemen bör tillgodose konsumenternas krav på bekvämlighet, lättillgänglighet och service. Producenten bör samråda med kommunen i frågor som rör insamlingsystemen.

Producenten bör ha en skyldighet att ta emot alla uttjänta elektriska och elektroniska produkter av egen tillverkning, egen införsel till Sverige eller försäljning utan att ta betalt av siste ägaren. Producenten bör också kostnadsfritt för siste ägaren transportera och lämna in uttjänta elektriska och elektroniska produkter till certifierad monterar och sorterar innan produkterna deponeras, förbränns och fragmenteras (avsnitt 6.1).

Regeringen anser att det är lämpligt att producenten upprättar riktlinjer om demontering samt redovisar innehållet i de produkter producenten för ut på marknaden t.ex. material, komponenter och kemiska substanser. Detta möjliggör även att miljöfarliga ämnen kan avlägsnas och särbehandlas vid demontering samt att man även i övrigt, t.ex. från arbetsmiljösynpunkt, vet hur varan bör tas om hand då den tjänat ut.

Producenten bör åläggas informationsansvar gentemot hushåll och andra förbrukare avseende sortering, återlämning, insamling och bortforsling. Producenterna bör informera konsumenterna om insamlingsystemet. Det är av största vikt att denna information verkligen når fram.

Återanvändning och återvinning

Den långsiktiga målsättningen med förordningen är att producenterna skall stimuleras att konstruera och saluföra produkter som är anpassade till en hög grad av återvinning och därmed minska behovet av jungfruliga råvaror. Regeringen finner i likhet med Kretsloppsdelegationen att det för närvarande inte är meningsfullt att fastställa bestämda insamlings- och

återvinningsmål eftersom produktomfånget är mycket brett och olika mål skulle behöva preciseras för olika produkter. Prop. 1996/97:172

Producenternas rapporteringsskyldighet

För att myndigheterna skall kunna följa hur producentansvaret efterlevs bör producenterna vara skyldiga att informera central myndighet om sitt arbete med omhändertagande m.m. av uttjänta elektriska och elektroniska produkter.

Sortering och inlämning

Den siste ägaren bör sortera ut uttjänta elektriska och elektroniska produkter från hushållsavfall och annat avfall. Inlämning till den av producenten anvisade platsen skall vara kostnadsfri.

Uppföljning av producentansvaret

Utvecklingen vad gäller producenternas ansvar för att iaktta sina förpliktelser bör följas upp med regelbundet återkommande kontroller. Regeringen förutsätter att Naturvårdsverket inom ramen för sitt myndighetsansvar följer upp producentansvaret. Uppföljningen bör ske i samverkan med berörda myndigheter och branschorganisationer. Skulle det föreslagna producentansvaret inte få förväntad effekt kan det finnas skäl för regeringen att överväga ytterligare åtgärder.

Ikraftträdande

Det är angeläget att reglerna om producentansvaret träder i kraft så snart det är möjligt. Producenterna måste dock få erforderlig tid att bygga upp ett system som hanterar det fysiska och ekonomiska ansvaret för uttjänta produkter. Det ankommer på producenterna av elektriska och elektroniska produkter att vidta lämpliga åtgärder för att göra det möjligt att iaktta sådan skyldighet från tidpunkten för ikraftträdandet. Regeringen kan behöva överväga olika datum för ikraftträdande för olika produktområden.

7.3 Hantering av uttjänt kontorspapper (finpapper)

Regeringens bedömning: Branschorganisationernas frivilliga åtagande bör gälla. Det innebär bl.a. att branschorganisationerna åtar sig att senast år 2000 samla in och materialåtervinna minst 50 procent av det kontorspappersavfall som uppstår i Sverige och som är tekniskt möjligt att använda som råvara vid papperstillverkning (se vidare i bilaga 14).

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket anser i rapporten Kontorspapper - Materialflöden i samhället (dnr M96/4829/6) att effekterna av branschorganisationernas frivilliga åtagande bör avvaktas innan en förordning om producentansvar införs.

Det frivilliga åtagandet har gjorts av Svensk Returpappersförening, Pappersåtervinning AB (PÅAB) och IL Returpapper AB och innebär att minst 50 viktprocent av det kontorspappersavfall som uppstår i Sverige och som är tekniskt möjligt att använda som råvara vid papperstillverkning senast år 2000 skall samlas in och återvinnas. Insamlingen och återvinningen skall på sikt uppgå till minst 75 viktprocent av kontorspappersavfallet i Sverige. Tidpunkten för detta skall enligt åtagandet tas fram tillsammans med Naturvårdsverket när statistik för år 2000 finns tillgänglig. Åtagandet finns i bilaga 14.

Utöver förslaget att effekterna av det frivilliga åtagandet bör avvaktas, föreslår Naturvårdsverket att ökade insatser bör göras för att miljöanpassa dels pappersprodukterna, dels kontorens upphandling av pappersprodukterna, kopiatorer och skrivare m.m. Det behövs även ett utökat samarbete mellan papperstillverkare, tryckerier samt tillverkare av tryckfärger och tryckutrustningar. Kontoren behöver informeras om källsortering, insamling och återvinning samtidigt som det är nödvändigt med en utveckling och utvidgning av insamlingssystemen och en ökad kapacitet för materialåtervinning.

Skälen för regeringens bedömning:

En större andel kontorspapper bör samlas in och återvinnas

Regeringen anser i likhet med Naturvårdsverket att deponeringen av returpapper bör upphöra helt. Returpapper av god kvalitet bör enligt Naturvårdsverket samlas in för materialåtervinning medan resten bör förbrännas med energiutvinning.

Regeringen konstaterar att branschorganisationerna åtar sig att samla in och materialåtervinna minst 50 viktprocent av kontorspappersavfallet senast år 2000. Den långsiktiga målsättningen föreslås enligt åtagandet att vara minst 75 viktprocent. Regeringen anser att det är viktigt att så stor andel kontorspappersavfall som möjligt samlas in för materialåtervinning.

Dagens system för insamling och återvinning av kontorspapper

Det finns två förordningar i vilka föreskrivs om producentansvar för utjänta pappersprodukter, förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper och förordningen (1994:1235) om producentansvar för förpackningar. Gällande två förordningar innebär att av det papper som är möjligt att samla in och återvinna är det endast träfritt och lätt trähaltigt tryckpapper som inte regleras genom producentansvar. Träfritt eller lätt trähaltigt tryckpapper kallas för finpapper eller kontorspapper. Det används huvudsakligen för tillverkning av kopieringspapper, datalistor, blanketter, böcker, skrivpapper, reklamtryck och kuvert men även för

olika typer av säkerhetspapper. Kontorspapper omfattas således inte av nuvarande bestämmelser om producentansvar.

Enligt 8 § renhållningsförordningen (1990:984) har 18 kommuner utökat sitt renhållningsansvar till att gälla även pappersavfall som utgörs av utgallrade arkivhandlingar eller liknande avfall från kontorsverksamhet. Det är dock, enligt Naturvårdsverkets rapport, ovanligt att kontorspapper insamlas för återvinning genom kommunens försorg i dessa kommuner. En ökad insamling av returpapper är att vänta i och med att flera myndigheter, företag och kommunala förvaltningar inför miljöledningssystem.

Insamling av returpapper från kontor sker ofta på initiativ från kontoren själva. När ett företag eller en organisation bestämt sig för att återvinna returpapper kontaktas det lokala returpappersbolaget som besöker kunden för att utforma insamlingssystemet.

Returpapper från kontor innehåller olika returpapperskvaliteter. Möjligheten att använda det insamlade returpapperet till olika pappersprodukter beror dels på hur väl sorterat papperet är, dels på utrustningen i returpappersbruket. En blandfraktion av kontorspapper med bl.a. färgat papper, kuvert och etiketter har ett begränsat användningsområde. Insamlat kontorspapper används i Sverige för att tillverka mjukpapper och vissa typer av förpackningskartong.

Utgångspunkter för ett frivilligt åtagande att samla in och återvinna kontorspapperet

Enligt propositionen om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (prop.1992/93:180) bör frivilliga lösningar eftersträvas om de miljöpolitiska målen kan uppnås på denna väg. Regeringen gör den bedömningen att ett frivilligt åtagande är att föredra framför ett lagstadgat producentansvar när det gäller insamling och återvinning av kontorspapper under förutsättning att mål och syften uppnås. Regeringen finner mot bakgrund av det åtagande som vissa branschföreträdare har gjort att mål och syften kan uppnås utan att ett lagstadgat producentansvar införs. Frivilligheten medför på detta område att mindre arbetsinsatser krävs från myndigheter i form av tillsyn än vid en lagstiftning. Åtagandet från insamlingsentreprenörerna leder dessutom till ett enhetligt system över hela landet.

Viktigt med miljöanpassning av produktutformning och tryckmetoder

För att uppnå högre insamlings- och återvinningsgrad av kontorspapper är det viktigt att det sker en miljöanpassning av produktutformning och tryckmetoder. Ett syfte med producentansvar för slutligt omhändertagande av uttjänta produkter är att skapa incitament för producenterna att miljöanpassa sina produkter. Regeringen konstaterar att det frivilliga åtagandet har gjorts av insamlingsentreprenörerna. Vid diskussioner mellan Miljödepartementet och branschorganisationerna har klargjorts att åtagandet är förankrat även hos papperstillverkare och tryckeribranschen.

Regeringen finner att för att kunna öka insamlingsvolymen av kontorspapper behövs en utvidgning av insamlingsystemen. För att uppnå en mer omfattande insamling krävs dessutom information till kontoren om hur insamlingen av kontorspapperet kan bedrivas. Åtagandet från branschorganisationerna innehåller en förbindelse att redan under 1997 erbjuda alla kontor i landet kontorspappersinsamling på marknadsmässiga villkor, lämna kostnadsfri rådgivning om kontorspappersåtervinning samt etablera ett insamlingsystem som gör det möjligt för mindre kontor att kostnadsfritt avlämna sitt kontorspapper i insamlingsbehållare på återvinningsstationer. Dessutom kommer branschen under 1997 att genomföra minst en större rikstäckande informationskampanj riktad mot landets kontor, samt att under perioden 1998-2000 årligen avsätta minst ett belopp motsvarande 25 kr/ton insamlat kontorspapper för informationsinsatser.

Uppföljning av det frivilliga åtagandet samt en översyn av den långsiktiga målsättningen

Naturvårdsverket avser enligt rapporten Kontorspapper, materialflöden i samhället att före utgången av 1998 redovisa en uppföljning av hur arbete med att öka insamling och återvinning av kontorspapper fortskrider. Verket kommer även att utvärdera om ytterligare åtgärder eller styrmedel behövs för att nå målen.

8 Avfall som resurs

8.1 Sortering av avfall

Regeringens förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om att avfall som har källsorterats skall hållas åtskilt även under bortforslingen. Bemyndigandet införs genom en ändring i 8 § renhållningslagen (1979:596).

Regeringens bedömning: Brännbart avfall bör hållas åtskilt från annat avfall fr. o. m. år 2002. På sikt bör ett krav ställas på att i princip även biologiskt behandlingsbart avfall skall källsorteras, när motsatsen inte är motiverad ur miljö- och resurshushållningssynpunkt.

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket föreslår i Aktionsplan Avfall (dnr M96/3190/6) att regeringen bemyndigar verket att föreskriva om de åtgärder som behövs i fråga om sortering av avfall för att underlätta återanvändning eller återvinning av avfallet eller med hänsyn till hälso- eller miljöskyddet.

Remissinstanserna: Vissa remissinstanser tillstyrker förslaget och betonar vikten av att systemet blir användarvänligt för konsumenterna. Andra anser att sortering inte bör ses som ett mål i sig, utan som ett medel i avfallshanteringen, varför en föreskrift inte kan accepteras. Ytterligare andra så som *Göteborgsregionens Avfalls AB*, *Sundsvalls kommun*, *Svenska Renhållningsverksförbundet (RVF)*, *Svenska Åkeriförbundet*, *Svenska Kommunförbundet* och *Ragn-Sells AB*, avstyrker förslaget med hänvisning till att Naturvårdsverket i stället bör ge ut allmänna Råd för sortering eller att ytterligare utredning av nuvarande lagstiftning behövs innan nya författningar föreslås.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I dag återvinns 16 procent av hushållsavfallet, 8 procent av bygg- och rivningsavfallet och 47 procent av produktionsavfallet. Resten går ofta osorterat till framför allt förbränning eller deponering. En betydligt större andel av avfallet bör enligt Naturvårdsverket kunna materialåtervinnas i stället för att förbrännas eller deponeras. En viktig förutsättning för att mängden avfall som deponeras skall kunna minska är att avfallet sorteras redan vid källan. Detta leder till att avfallet delas in i homogena fraktioner vilket underlättar återvinning och annan behandling.

Regeringen delar Naturvårdsverkets uppfattning att krav på källsortering bör ställas för att åstadkomma en miljömässigt acceptabel hantering av avfallet. Det är viktigt att vid sådan hantering även åstadkomma acceptabla arbetsmiljömässiga förhållanden. Regeringen anser också att en betydligt större andel av det avfall som i dag deponeras

med fördel kan materialåtervinnas eller förbrännas. Regeringen avser därför med stöd av bemyndigandet i 8 § renhållningslagen (1979:596) införa ett krav om att brännbart avfall skall hållas åtskilt från annat avfall. Detta krav skall gälla generellt i hela landet och avse allt avfall, dvs. även sådant som inte täcks av den kommunala renhållningsskyldigheten. Med brännbart avfall menas avfall som brinner utan energitillskott efter det att förbränningsprocessen startat. Regeringen avser att bemyndiga Naturvårdsverket att meddela närmare föreskrifter om denna källsortering. Kommunerna skall också i fortsättningen ha möjlighet att meddela föreskrifter om ytterligare källsortering utöver det nu föreslagna grundläggande kravet att sortera ut brännbart avfall.

Vissa kommuner har redan infört ett omfattande källsorteringssystem. Den källsortering som i dag dessutom pågår till följd av bl.a. producentansvar och olika retursystem torde i praktiken i några fall leda till att den resterande avfallsfraktionen kan förbrännas i avfallsförbränningsanläggningar utan ytterligare sortering. En viktig förutsättning för detta är dock att en god sortering erhållits genom producentansvarssystemet så att slaggen från förbränningen kan tillvaratas och utnyttjas som resurs t.ex. vid vägbyggnation.

Biologiskt nedbrytbart avfall måste i många fall vara källsorterat för att den biologiska behandlingen skall ge en restprodukt av tillräckligt hög kvalitet för att näringsämnen skall kunna återföras till jordbruket. På lite längre sikt bör därför även biologiskt nedbrytbart avfall sorteras ut. Det finns enligt Naturvårdsverket i dag inte kapacitet nog i landet för att behandla allt biologiskt nedbrytbart avfall i befintliga rötnings- eller komposteringsanläggningar. Kostnaderna för investeringar i dessa anläggningar är relativt höga, varför regeringen inte finner det rimligt att i dag kräva att allt biologiskt behandlingsbart avfall skall sorteras ut. Utbyggnaden av anläggningar fortskrider dock i relativt snabb takt.

Regeringen gör emellertid den bedömningen att det kan bli aktuellt med ett generellt krav på utsortering av biologiskt behandlingsbart avfall på sikt i de fall när inte motsatsen är motiverad från miljö- och resurshushållningssynpunkt. I andra europeiska länder bl.a. Tyskland och Österrike finns redan krav på att hushållens biologiska avfall skall samlas in och behandlas separat.

Regeringen avser således att införa ett krav på källsortering även av sådant avfall som inte omfattas av den kommunala renhållningsskyldigheten. För att föreskrifterna om källsortering skall vara meningsfulla krävs att det källsorterade avfallet inte blandas under bortforslingen. Bemyndigandet i 8 § renhållningslagen (1979:596) bör därför kompletteras med en möjlighet att kunna föreskriva att avfallet även skall hållas åtskilt under bortforslingen. Det får sedan ankomma på transportörerna att se till att avfallet inte blandas under bortforsling och att det forslas bort till rätt behandlingsanläggning. Transportörernas skyldigheter behandlas i avsnitt 10.1.

Regeringen gör den bedömningen att utsortering av brännbara fraktioner i tiden bör sammanfalla med förbudet mot deponering av utsorterat brännbart avfall dvs. fr.o.m. år 2002 (avsnitt 8.2).

8.2 Förbud mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall generellt

Regeringens förslag: Deponering av utsorterat brännbart avfall bör förbjudas från och med år 2002. Med brännbart avfall menas avfall som brinner utan energitillskott efter det att förbränningsprocessen startat. Från år 2005 bör ett generellt förbud mot deponering av organiskt avfall införas. Med organiskt avfall menas avfall som innehåller organiskt bundet kol, exempelvis biologiskt avfall och plastavfall. Naturvårdsverket får meddela undantag från förbuden. Regeringen föreslår att ett bemyndigande införs i renhållningslagen (1979:596) för regeringen att meddela sådana förbud.

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket föreslår i rapporten Aktionsplan Avfall (dnr M96/3190/6) att Naturvårdsverket efter regeringens bemyndigande får meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att skydda miljön och människors hälsa från deponering av avfall. Naturvårdsverket föreslår att dessa föreskrifter bl.a. skall innehålla förbud mot deponering av organiskt avfall från år 2005, en indelning av deponeringsanläggningar i klasser samt tekniska miljöskyddsföreskrifter för deponeringsanläggningar.

Naturvårdsverkets föreslår i rapporten Vad ska vi göra med PVC-avfallet? (dnr M96/2756/6) att PVC-produkter återanvänds och materialåtervinns så långt som möjligt. Naturvårdsverket anser att bästa förutsättningarna för återanvändning och materialåtervinning finns inom bygg- och anläggningsbranschen men att misstänkt kadmiuminnehållande produkter inte bör återanvändas eller materialåtervinnas. Naturvårdsverket anser vidare att i andra hand bör PVC-produkter förbrännas med energiutvinning och i sista hand bör den läggas på deponeringsanläggning. Naturvårdsverket anser också att inom ramen för befintligt eller planerade producentansvar kan föreskrivas krav på visst omhändertagande. En höjd ambition inom kretsloppsarbetet kan komma att motivera en styrning mot ökad återanvändning och materialåtervinning. Enligt Naturvårdsverket är det inte nödvändigt att hantera det PVC-avfall som ingår i hushållsavfallet separat eller på annat sätt än i dag samt att PVC varken miljö- eller mängdmässigt motiverar en separat avfallshantering.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser instämmer i att organiskt avfall inte skall deponeras efter år 2005, medan några andra,

däribland *Nordvästra Skånes Renhållnings AB* och *Ragn-Sells AB*, Prop. 1996/97:172
avstyrker förslaget.

Merparten av remissinstanserna är positiva till Naturvårdsverkets rapport Vad ska vi göra med PVC-avfallet? Några instanser är dock kritiska till rapporten, däribland *Greenpeace* och *Naturskyddsföreningen*. Ett antal remissinstanser anser inte att deponering av PVC är en metod som är hållbar i ett ekologiskt hållbart samhälle medan de i övrigt instämmer i prioriteringen av omhändertagandemetoder. Naturskyddsföreningen anser att varken materialåtervinning med dagens teknik, konventionell deponering eller förbränning av uttjänta PVC-produkter kan accepteras. *Byggeforskningsrådet* däremot anser att det är viktigt att begränsningarna av PVC-användningen sätts in redan nu och att separat avfallsbehandling omedelbart bör införas.

Skälen för regeringens förslag:

Från miljö- och resurshushållningsynpunkt deponeras i dag alltför mycket avfall

Regeringen konstaterar att i dag deponeras 39 procent av landets hushållsavfall (total mängd är 3,2 miljoner ton/år), 75 procent av bygg- och rivningsavfallet (total mängd är 1,2 miljoner ton), 70 procent av det icke-branschspecifika avfallet (total mängd är 1,2 miljoner ton), 65 procent av slammet från kommunala reningsverk (total mängd är 1,2 miljoner ton) samt 11 procent av produktionsavfallet exklusive gruvavfallet (total mängd är 80 miljoner ton, varav 43 miljoner ton är gruvavfall). Likaså går 42 procent av hushållsavfallet i princip osorterat till förbränning medan endast 3 procent går till biologisk behandling. Av den totala mängden hushållsavfall som varje år produceras i Sverige materialåtervinns endast 16 procent. För produktionsavfall, exklusive gruvavfall, är siffran 47 procent.

Avfall kan i många avseenden utgöra en resurs för produktion av nya varor. Vissa typer av avfall går att återanvända eller återvinna med avseende på material, andra kan utnyttjas som energiråvara medan återigen andra kan utnyttjas vid vägbyggnad eller andra konstruktionsarbeten. Många av jordens resurser är ändliga och bör utnyttjas sparsamt. Även förnybara råvaror bör hanteras på ett långsiktigt hållbart sätt bl.a. genom återanvändning och återvinning. Det är därför dålig hushållning med värdefulla resurser att låta material som kan återanvändas eller återvinnas bli liggande på en deponeringsanläggning.

Miljöpåverkan från deponeringsanläggningar är enligt Naturvårdsverket i långa perspektivet ännu inte helt känd. Metaller och stabila organiska ämnen kommer dock med tiden att läcka ut ur deponeringsanläggningar med det regnvatten som rinner ner genom avfallsmassorna. Dessutom bryts organiskt avfall ner i deponeringsanläggningar och bildar metangas, som har en stark växthusverkan. Nedbrytningen av det organiska materialet leder dessutom till ojämna sättningar (dvs. att avfallet bryts ner och därigenom minskar i volym), vilket i sin tur ger svårigheter med att täcka deponeringsanläggningen och därigenom hindra regnvatten från att laka ut metaller och andra giftiga ämnen ur avfallet. Plaster är organiska,

men här är problematiken något annorlunda. Plasterna bryts i allmänhet inte ner biologiskt som annat organiskt avfall, men däremot kryper tillsatserna med tiden ofta ut. Dessa tillsatser kan innehålla metaller och stabila organiska miljögifter, vilka vid deponering lakas ur till omgivande miljö.

Naturvårdsverket anger i sin kartläggning av tillgänglig kapacitet för förbränning av organiskt avfall (dnr M97/1321/6) att kapaciteten i befintliga avfallsförbränningsanläggningar i kombination med kapaciteten i fastbränsleanläggningarna är tillräcklig för att hantera det organiska avfall som inte bör deponeras. Verket anser dessutom att materialåtervinningen kommer att öka med ett utökat producentansvar. Ett förbud mot deponering av organiskt avfall bör dessutom öka förutsättningarna för utbyggnad av kapaciteten för biologisk behandling av lättnedbrytbart organiskt avfall.

Generellt förbud mot deponering av brännbart och organiskt avfall

Regeringen delar Naturvårdsverkets bedömning att ett generellt förbud mot deponering av organiskt avfall bör införas från år 2005 för att skydda miljön och människors hälsa från skador orsakade av deponering av avfall, som med fördel bör kunna behandlas på annat sätt. Regeringen anser dessutom mot bakgrund av ovanstående att deponering av utsorterat brännbart avfall (avsnitt 8:1) bör förbjudas, redan från och med år 2002. Med brännbart avfall menas avfall som brinner utan energitillskott efter det att förbränningsprocessen startat. Med organiskt avfall menas avfall som innehåller organiskt bundet kol, exempelvis biologiskt material och plaster. Regeringen anser dock att förbud mot deponering av brännbart avfall respektive organiskt avfall generellt är av sådan betydelse att det bör fastställas av regeringen, vilket bör ske genom en ändring i renhållningsförordningen. För att möjliggöra detta skall det i renhållningslagen införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om förbud mot deponering av brännbart och organiskt avfall. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall kunna föreskriva om undantag från förbuden. Undantag från förbudet bör exempelvis göras för material som behövs för driften av deponeringsanläggningen samt för avfall som på grund av sina miljöegenskaper inte bör behandlas på annat sätt än genom deponering.

Kommunerna bör ta tillvara den biologiskt lättnedbrytbara delen ur avfallet genom reaktorrötning med biogasutvinning. En sådan utveckling är väsentlig för att åstadkomma lokala miljöanpassade energisystem och för att ersätta fossila bränslen och drivmedel.

Slam och PVC omfattas av deponeringsförbudet

Också slam från avloppsreningsverk omfattas av det föreslagna förbudet för deponering av organiskt avfall från år 2005. I dag kommer endast en mindre del av slammet till användning i jordbruket, där det kan utnyttjas som ett organiskt fosforgödselmedel. För att tillvarata den resurs som slammet utgör, bedömer regeringen att det är av yttersta vikt att

huvuddelen av den mängd slam som produceras uppfyller gällande kvalitetskrav och därför kan ingå i ett hållbart kretslopp mellan land och stad.

Ett särskilt problem utgör PVC-avfallet. Varje år uppkommer ca 40 000 ton PVC-avfall. Av detta deponeras ungefär 28 000 ton och ca 12 000 ton förbränns med energiutvinning. I hushållsavfall ingår endast ca 6 procent plastavfall varav PVC från en rad olika uttjänta produkter utgör en mindre del. Återanvändning eller materialåtervinning av uttjänta PVC-produkter är i dag marginell i Sverige, men mer än 7 500 ton PVC-material återvinns från produktionsspill. Av det uppkomna PVC-avfallet återfinns drygt 70 procent, 29 000 ton, inom produktgrupperna bygg och anläggning, elektriska och elektroniska produkter, bilar och förpackningar.

All plast är organiskt material och kommer därför att omfattas av det föreslagna förbudet mot deponering av sådant material. Det kan dock finnas produktgrupper tillverkade av plastmaterial som innehåller sådana ämnen, t.ex. tungmetaller, som gör det mer lämpligt att deponera än att förbränna dessa produkter. Ett exempel härpå är styv PVC som i vissa användningsområden kan vara stabiliserad med tungmetaller och därför inte bör förbrännas. Om så sker skulle detta medföra ökat tungmetallinnehåll i flygaska som kräver stabilisering före slutlig deponering. Tungmetallen kadmium har varit förbjuden som stabilisator i plast sedan 1982, vilket medför att små mängder kadmium i dag är i omlopp. Kadmium kan dock ännu förekomma i långlivade produkter inom byggsektorn. Sådant plast bör mot denna bakgrund sorteras ut och tas ur kretsloppet. Det finns således skäl för att vissa plaster skall undantas från förbuden.

I betänkandet 1995/96:JoU8 PVC anförde jordbruksutskottet i bakgrunden att PVC inte hör hemma i kretsloppssamhället. Dagens mjukgjorda PVC samt styv PVC med miljöskadliga additiv bör därför avvecklas. En sådan avveckling bör enligt utskottets mening inledas skyndsamt. I kommittédirektiven till "Översyn av kemikaliepolitiken (dir 1996:40) som skall avlämna sitt betänkande till regeringen senast den 30 juni 1997 framhålls att PVC tillhör en materialgrupp som kan utgöra ett hanteringsproblem för kommande generationer.

Reglering i andra länder

Danmark har lagstiftat om att förbränningsägnat avfall fr. o. m. 1997 inte får deponeras, vilket innebär att inget organiskt avfall får deponeras. I Nederländerna är deponering av en rad olika avfallstyper, däribland organiskt avfall, förbjudet sedan 1995. I Tyskland gäller fr. o. m. den 1 juni 2005 att endast avfall med en mycket låg halt organiskt material får deponeras. I praktiken innebär detta att allt organiskt avfall måste förbrännas före deponering. För byggavfall gäller dessa krav redan från och med den 1 juni 2001. Den franska lagstiftningen anger att fr. o. m. år 2002 får endast sådant avfall som inte går att återvinna deponeras, dvs. organiskt avfall skall styras bort från deponering.

Regeringens bedömning: Det behövs i nuläget ingen ytterligare reglering för att uppnå en omfattande minskning av det bygg- och rivningsavfall som går till deponeringsanläggning.

Kretsloppsdelegationens förslag: I en särskild lag om återvinning av bygg- och rivningsavfall ställs krav på att allt bygg- och rivningsavfall måste lämnas till en godkänd "återvinnare" och att endast behöriga "återvinnare" får lämna bygg- och rivningsmaterial till deponeringsanläggning.

Remissinstanserna: En allmänt förekommande uppfattning hos alla kategorier av remissinstanser är att sektorn bör ges en chans att på egen hand och på frivillighetens grund nå målen utan ytterligare lagstiftning. *Boverket* anser t.ex. att befintlig lagstiftning är tillräcklig och *Naturvårdsverket* vill hellre se krav på metoder för omhändertagande av avfallet.

Byggsektorns Kretsloppsråd tillhör också dem som framhåller att en tvingande lagstiftning inte bör införas annat än om sektorns eget åtagande visar sig otillräckligt. Samtidigt anser rådet att de som lämnar avfall till deponeringsanläggning i någon form skall vara godkända enligt byggsektorns regler. Detta förutsätter förändringar i befintliga regelverk, förändringar som finns upptagna i den lista rådet presenterat på åtgärder som tillsammans utgör en förutsättning för byggsektorns åtagande. Rådet har dock inte preciserat vilka förändringar i de statliga regelverken som krävs.

Skälen för regeringens bedömning:

Stor mängd bygg- och rivningsavfall

Byggsektorn omsätter stora mängder material. Som en följd av detta samt en blygsam återanvändning och återvinning deponeras fortfarande mycket stora mängder bygg- och rivningsavfall. Kretsloppsdelegationen redovisar att år 1990 omkring 1,2 miljoner ton av sådant avfall gick till de kommunala deponeringsanläggningarna. Därtill kommer stora, men okända, mängder avfall som deponeras på s.k. bygg- eller schaktmassetippar.

De mängdmässigt dominerande fraktionerna i bygg- och rivningsavfallet är betong, sten, keramiskt material och trä. Rivningsavfallet innehåller emellertid en stor del av de olika ämnen och material som i dag förekommer i teknosfären. Det farliga materialet utgör en liten del av avfallet men uppgår ändå till en totalt sett stor mängd. Särskilda insatser bör därför vidtas för att omhänderta denna avfallsfraktion, något som beskrivs i avsnitt 6.2.

Även plaster av olika slag utgör en påtaglig andel av bygg- och rivningsavfallet. Det klart dominerande plastmaterialet i byggsektorn är

PVC. Uppskattningsvis uppkommer ca 10 800 ton PVC-avfall från bygg- och anläggningssektorn per år. Av detta förbränns ca 80 procent och deponeras 20 procent. Av dagens bostadsbestånd är ca 50 procent av alla lägenheter i Sverige byggda under en period då mycket PVC användes, dvs. 1960-1990. Det kan därför förväntas en ökning av PVC-avfallet när dessa lägenheter ska byggas om. Den ackumulerade mängden PVC i befintliga byggnader har uppskattats till 1 miljon ton.

Fortfarande används stora mängder PVC inom byggsektorn. Den årliga förbrukningen av PVC i sektorn uppgår till ca 92 000 ton vilket utgör ungefär 80 procent av den totala PVC-konsumtionen i Sverige.

År 1993 gick enligt Naturvårdsverket 75 procent av restprodukterna från byggbranschen till deponeringsanläggning.

Hanteringen av bygg- och rivningsavfallet påverkas av flera förslag

Förslaget om förbud från och med år 2002 mot deponering av utsorterat brännbart material och från 2005 mot deponering av organiskt avfall kommer i hög grad att påverka hanteringen av bygg- och rivningsavfallet. Mer än 40 procent av restprodukterna vid rivning och mer än 60 procent av avfallet från byggnadsarbetet är enligt Kretsloppsdelegationen brännbart. Det brännbara materialet, främst virke men också t.ex. plast, måste utsorteras och, om inte återanvändning är möjlig, transporteras till en lämplig förbränningsanläggning. För en del trävaror, t.ex. dörrar och snickerier finns ofta en andrahandsmarknad.

Hanteringen av bygg- och rivningsavfallet kommer också att påverkas av den planerade skatten på avfall som deponeras (prop. 1995/96:222, SOU 1996:139). Detta avfall består nämligen till stor del av tunga och skrymmande fraktioner. Av dess totala vikt utgör betong och sten 48 procent samt keramiskt material 34 procent (L. Sigfrid, REFORSK-rapport 112, Bygg och rivningsavfall, 1994). Den föreslagna skatten kommer att innebära att det blir förhållandevis dyrt att deponera sådant material. Samtidigt är det möjligt att använda krossad betong som ballast vid tillverkning av ny betong och som fyllnadsmassa vid t.ex. vägbyggen.

En skatt på avfall som deponeras i förening med deponeringsförbud för vissa fraktioner innebär en ökad risk för illegal deponering av bygg- och rivningsavfall. Denna risk motverkas emellertid genom att endast den som har tillstånd, i enlighet med förslaget i avsnitt 10.1, får transportera avfallet.

Byggsektorns agerande och ensidiga åtagande

Regeringen konstaterar att under senare år har byggbranschen på eget initiativ och delvis som en respons på Kretsloppsdelegationens arbete på allvar börjat engagera sig i sina miljö- och avfallsproblem. Ett uttryck för detta är att byggsektorn formerat sig i ett särskilt kretsloppsråd med uppgift att samordna byggsektorns aktörer och fungera som kontaktorgan gentemot Kretsloppsdelegationen, regering, riksdag och myndigheter.

Genom Byggsektorns Kretsloppsråd har sektorn formulerat ett ensidigt åtagande för sina företag och organisationer. Åtagandet finns formulerat i

rapporten "Miljöansvar för byggvaror inom ett kretsloppstänkande - ett utvidgat producentansvar" som bl.a. har lagts i bilaga 1 i Kretsloppsdelegationens rapport "Producentansvar i byggsektorn" (dnr M96/474/6). I åtagandet ingår bl.a.

- att till år 2000 halvera byggsektorns avfallsmängd till deponeringsanläggning,
- att omhänderta bygg och rivningsavfall på ett seriöst och kretsloppsorienterat sätt och
- att omhänderta farligt avfall på ett miljöriktigt sätt.

För att nå dessa mål har sektorn inlett ett ambitiöst arbete innefattande åtgärder som t.ex. utbildningsinsatser, tillhandahållande av byggvarudeklarationer, källsortering av restprodukter och kretsloppsanpassning av branschstandarder, avtal och AMA (beskrivningsmall för mark och hus).

Kretsloppsrådet framhåller att för att sektorn skall kunna uppfylla sitt åtagande krävs att också staten vidtar vissa åtgärder. Författningar och regelverk måste anpassas - däribland reglerna för lagring och kraven på deponeringsanläggningar. Lika villkor måste ges för konkurrerande avfallslämnare och deponeringsanläggningar etc. Ett viktigt krav är dessutom att staten skall tillse att deponeringsanläggningar endast får ta emot avfall från avfallslämnare godkända enligt regler som ställts upp av byggsektorn.

Den sammantagna effekten av de föreslagna åtgärderna och byggsektorns arbete

Enligt regeringens bedömning kommer de ovan redovisade åtgärderna tillsammans med byggsektorns aktiviteter att leda till en väsentligt ökad återanvändning och återvinning av bygg- och rivningsavfallet. Det finns därför inte skäl att nu vidta mer långtgående åtgärder, t.ex. att introducera ett system för auktorisation av återvinnare i enlighet med Kretsloppsdelegationens förslag. Regeringen kommer att följa utvecklingen och återkommer vid behov med förslag om ytterligare åtgärder.

9 Säker hantering av avfall som deponeras och förbränns

9.1 Strängare miljökrav för deponering av avfall

Regeringens bedömning: Miljökraven för deponeringsanläggningar bör höjas och differentieras genom föreskrifter om närmare miljöskyddsbestämmelser för deponering av avfall. Regeringen avser att återkomma angående frågan om bemyndigande för att utfärda dessa föreskrifter i samband med proposition om miljöbalk.

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket föreslår i rapporten Aktionsplan Avfall (dnr M96/3190/6) att Naturvårdsverket efter regeringens bemyndigande får meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att skydda miljön och människors hälsa från deponering av avfall. Naturvårdsverket föreslår att dessa föreskrifter bl.a. skall innehålla förbud mot deponering av organiskt avfall från år 2005, en indelning av deponeringsanläggningar i klasser samt tekniska miljöskyddsföreskrifter för deponeringsanläggningar.

Remissinstanserna: Flertalet tillstyrker att en särskild föreskrift för deponering införs. *Svenska Kommunförbundet* är däremot principiellt emot de bemyndiganden som SNV eftersträvar för att få utfärda föreskrifter på avfallsområdet. Föreskriftsrätten bör enligt kommunförbundet förbehållas regeringen.

Skälen för regeringens bedömning: Miljöpåverkan från deponeringsanläggningar är i långtidsperspektivet ännu inte helt känd (avsnitt 8.2). Allt avfall är inte lika farligt att deponera. Ju farligare ett avfall är och ju lättare föroreningar läcker ut ur deponeringsanläggningen desto hårdare miljökrav måste ställas på stabilisering av avfallet samt på deponeringsanläggningens tekniska utformning. Deponeringsanläggningar bör därför enligt Naturvårdsverket indelas i klasser med hänsyn till hur farligt det avfall som skall deponeras är.

Deponering av sorterat avfall ger enligt Naturvårdsverket i många fall en större påverkan på miljön än avfall som är sorterat utifrån sina egenskaper. Detta beror på att det är lättare att kontrollera ett deponerat avfall med homogena egenskaper. Ett homogent avfall ger upphov till ett mer homogent lakvatten, vilket i sin tur är lättare att behandla än ett lakvatten som består av en rad ämnen med skilda egenskaper. Olika ämnen kan renas på skilda sätt t.ex. biologiskt, kemiskt o.s.v. Ett inhomogent lakvatten måste renas i flera steg, medan ett homogent lakvatten kanske endast behöver ett reningssteg.

I dag är enligt Naturvårdsverket inte kraven på deponeringsanläggningar lika i hela landet. De lokala skillnaderna kan vara betydande. Kraven sätts genom en individuell miljöskyddsprövning, vilket leder till att vissa anläggningar får högre krav än andra beroende på när i tiden prövningen sker. Dessutom gör olika tillståndsmyndigheter olika bedömningar. Effekten av detta blir enligt Naturvårdsverket olika miljöstandard på olika anläggningar. Det finns också risk för att avfallet av kostnadsskäl styrs till en anläggning med lägre miljökrav. Detta hämmar såväl teknikutvecklingen för deponeringsanläggningar som styrningen av avfall till miljömässigt bättre behandlingstekniker.

Regeringen delar Naturvårdsverkets bedömning och anser att högre miljöskyddskrav måste ställas på deponeringsanläggningar generellt och att kraven måste differentieras utifrån farligheten på det avfall som deponeras. Kraven bör gälla i hela landet. Regeringen bedömer därför att Naturvårdsverket bör få meddela generella föreskrifter om närmare miljöskyddsbestämmelser för deponering av avfall. Dessa bestämmelser bör innehålla en indelning av deponeringsanläggningar i klasser, ökade

krav på tätning och täckning, lokaliseringskrav, krav vad gäller lakvattenhantering och föreskrifter för utvinning och omhändertagande av deponigas etc. Regeringen avser dock att återkomma angående ett bemyndigande för att få utfärda dessa bestämmelser i samband med den kommande propositionen om en miljöbalk.

9.2 Förbränning av avfall

Regeringens bedömning: Naturvårdsverket bör ta fram rekommendationer för vilka krav som av miljöskäl bör ställas på ett avfall för att det lämpligen skall kunna förbrännas i olika anläggningstyper så som cementugn, bibränsleanläggning eller avfallsförbränningsanläggning.

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket föreslår i rapporten Aktionsplan Avfall (dnr M96/3190/6) att verket bemyndigas att meddela föreskrifter om vilken metod som skall användas vid behandling av olika slag av avfall. Föreskrifterna skulle syfta till att varje avfallsslag skall behandlas med utgångspunkt i sina särskilda egenskaper och så att minsta möjliga olägenhet uppkommer vid behandlingen.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans tillstyrker förslaget om bemyndiganden för Naturvårdsverket. Förslaget avstyrks däremot av merparten av remissinstanserna. Som skäl för avstyrkande anförs bl.a. risk för att initiativ hämmas, teknisk utveckling hindras samt att regionala och lokala förhållanden inte kan beaktas. Dessutom anges att alltför detaljerade bemyndiganden kan medföra att möjligheterna att bedriva ett kostnadseffektivt insamlande och omhändertagande av avfallet undergrävs. En remissinstans anser att Naturvårdsverket i stället bör ge ut allmänna råd för behandling av avfall, medan en annan anser att det vore bättre om Naturvårdsverket ställde upp vissa kriterier som det behandlade avfallet och behandlingsprocessen skall uppfylla.

Skälen för regeringens bedömning Förbränning av avfall kan ske i olika typer av anläggningar; fastbränsleanläggningar, cementugnar och avfallsförbränningsanläggningar. Dessa olika anläggningstyper har varierande krav på reningsutrustning och varierande förutsättningar för att ta emot olika bränslen. Det är exempelvis viktigt att bränslet till bibränsleanläggningar inte innehåller förhöjda halter av föroreningar i första hand med tanke på utsläppen till luft, men även för att den aska som bildas vid förbränningen skall kunna återföras som näring till skogen. I den mån avfall kan ledas till bibränsleanläggningar bör detta vara sorterat, helst vid källan vilket finns motiverat i avsnitt 8.1. Vid en sortering uppkommer även mindre rena restfraktioner som är brännbara. Dessa fraktioner bör ledas till en avfallsförbränningsanläggning som har en avancerad rökgasrening och som tekniskt kan hantera de flesta avfallsslag. Askan från avfallsförbränningsanläggningar torde i många fall innehålla farliga ämnen i sådan utsträckning att den bör stabiliseras och därefter deponeras.

Regeringen anser i likhet med flertalet remissinstanser att Naturvårdsverkets förslag till bemyndigande är alltför långtgående och har en för vid omfattning. Som några av remissinstanserna påpekat kan det dock vara motiverat att närmare reglera vilka behandlingsmetoder som av miljöskäl inte bör användas för vissa avfallsslag samt att fastställa kvalitetskriterier med avseende på miljöpåverkan som det avfall som genomgått behandlingen samt behandlingsprocessen i sig skall uppfylla.

Regeringen bedömer mot bakgrund av ovanstående att Naturvårdsverket inte skall ges ett sådan bemyndigande som Naturvårdsverket föreslår. Däremot bör Naturvårdsverket ta fram rekommendationer för vilka krav som bör ställas på ett avfall för att det av miljöskäl skall kunna förbrännas i olika anläggningstyper så som cementugn, biobränsleanläggning eller avfallsförbränningsanläggning. Förbränning av avfall i småskaliga vedpannor bör inte förekomma.

Det finns en risk att ett förbud mot deponering av utsorterat brännbart respektive organiskt avfall i enlighet med vad som anförs i avsnitt 8.2, ger en omotiverad omfattningen av förbränningen av avfall. Det är regeringens avsikt att med förbudet mot deponering styra mot ett ökat materialutnyttjande och en ökad energiutvinning ur avfall både genom konventionell förbränning och genom framställning av biogas. Regeringen kommer att följa utvecklingen och avser att återkomma med ytterligare åtgärder om det visar sig att avfallsförbränningen får större omfattning än vad som är miljömässigt motiverat.

Det förekommer i dag en införsel av avfall, t.ex. rivningsflis och utsorterade fraktioner av plast och papper, till Sverige från andra EU-länder. EU har dock i rådets resolution om en reviderad avfallspolitik från den 24 februari 1997 uttryckt en oro för de transporter i stor skala av avfall för förbränning med eller utan energiutvinning som äger rum inom gemenskapen. Rådet uppmanar vidare kommissionen att i syfte att ta hänsyn till denna oro överväga räckvidden av en ändring av gemenskapslagstiftningen i samband med avfallsförbränning med energiutvinning och att lägga fram lämpliga förslag.

Kommissionen arbetar nu med förslag till ändringar av gemenskapslagstiftning. Sverige deltar aktivt i arbetet för att se över gemenskapens regler för transporter av avfall för förbränning.

Om det visar sig att EG-kommissionen inte inom en rimlig tid lägger fram ett för Sverige tillfredsställande förslag kommer regeringen att överväga nationella regleringar för att förhindra införsel som inte är miljömässigt motiverad.

10.1 Tillstånd och villkor för avfallstransportörer

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

–att avfall får transporteras yrkesmässigt endast av den som har tillstånd och att det för sådan verksamhet skall gälla särskilda villkor

–att en avfallslämnare skall vara skyldig att endast lämna avfall till en transportör med tillstånd

–att en avfallslämnare, transportörer, återvinnare och bortskaffare blir skyldiga att lämna uppgifter om det avfall som hanteras. Bemyndigandena införs i två nya paragrafer i renhållningslagen (1970:596)

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket föreslår att tillstånd skall krävas för alla yrkesmässiga transporter av avfall. För verksamheter som inte omfattas av tillståndsplikt föreslås ett registreringsförfarande. Handläggningen av dessa tillstånd och registreringen skall utföras av länsstyrelsen. Vidare föreslås en skyldighet för avfallslämnare, transportörer och omhändertagare att lämna uppgifter om avfallens mängd, art och ursprung i syfte att underlätta uppföljning och tillsyn.

För att öka resurserna för tillsynsverksamhet föreslår Naturvårdsverket att avgifter skall kunna tas ut för tillsyn av den som transporterar avfall på väg eller ombesörjer bortskaffande eller återvinning för någon annans räkning.

Remissinstanserna: Göteborgsregionens Avfalls AB, Sundsvalls kommun, Svenska Renhållningsverksföreningen (RVF), Länsstyrelsen i Norrbottens län och Svenska Åkeriförbundet tillstyrker. Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) instämmer i förslaget, men anser att lantbrukarna bör lämnas en möjlighet att transportera en mindre mängd avfall själva med liknande förutsättningar som för farligt avfall beträffande bekämpningsmedel och spillolja. Några remissinstanser motsätter sig förslaget om utökad tillståndsplikt och anser i stället att en mindre långtgående reglering kan väljas, exempelvis registrering/anmälningsplikt eller ökad tillsyn. *Boverket* anser att förslaget blir krångligt och dyrt.

Skälen för regeringens förslag:

Kvalitetssäkring av avfallshanteringen speciellt med avseende på transporter

Regeringen konstaterar att en hög kvalitet på avfallshanteringen är en viktig förutsättning för att minimera riskerna för miljön och människors hälsa orsakade av avfall. Kvalitetssäkringen på avfallshanteringen startar med att avfallslämnaren vidtar åtgärder i produktionsprocessen för att

minimera uppkomsten avfall samt farligheten hos avfallet. Avfallslämnaren har vidare goda kunskaper om mängd och farlighet av det avfall som trots vidtagna åtgärder genererats. Tack vare sina kunskaper om avfallets sammansättning sorterar avfallslämnaren avfallet i olika fraktioner så att resurserna i avfallet kan utnyttjas på ett bra sätt samtidigt som risken för skador på hälsa och miljö från avfallshanteringen minimeras. Därefter sker transport av avfallet till en miljömässigt optimal behandling. Om ett avfall skickas till fel behandling eller om det innehåller föroreningar exempelvis på grund av bristfällig sortering måste det finnas möjligheter att spåra avfallet tillbaka till den ansvarige avfallslämnaren. Med dagens system finns det risk för att avfallet behandlas på fel sätt antingen på grund av okunskap eller otillräckliga kontrollsystem.

För att en god kvalitet på avfallshanteringen som helhet skall uppnås är det viktigt att en god kvalitet uppnås i varje steg från produktion av avfallet via sortering vid källan, transport och återvinning till slutdestinationen, dvs. bortskaffandet. En viktig roll i denna kedja innehas av transportören. Dennes insatser är avgörande för att avfallet skall komma till en miljömässigt lämplig behandling. Med skärpta krav på avfallshanteringen ökar risken för att avfallet deponeras illegalt. Kvaliteten behöver därför säkerställas för transporter av icke-farligt avfall samt för kontrollen av avfallsflödena. Transportören måste därför ha nödvändiga kunskaper om avfallets art och sammansättning samt potentiella miljö- och hälsoeffekter. Dessutom måste transportören känna till gällande regler för avfallshandling och vilka lämpliga metoder för återvinning eller annan hantering av det transporterade avfallet som står till buds.

Med de ökade krav på sortering och omhändertagande som föreslås här ökar behovet av kunniga och seriösa transportörer. Även förslaget att något begränsa kommunernas möjligheter att utvidga sitt renhållningsansvar för även annat avfall än hushållsavfall innebär att höga kvalitetskrav måste kunna ställas gentemot transportörerna (avsnitt 10.3). Regeringen delar därför Naturvårdsverkets bedömning att en kvalitetssäkring av avfallstransporterna är nödvändig, och att den bör genomföras genom att den som yrkesmässigt transporterar avfall skall ha tillstånd för denna verksamhet. Ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om tillståndsplikt för transportörer bör därför införas i renhållningslagen. Tillståndsplikten bör dock inte gälla för transporter av avfall för återanvändning. Kraven skall dock gälla för transporter av avfall för återvinning. Regeringen anser vidare att det är viktigt att det finns ett tydligt ansvar för avfallshanteringen i varje led i kedjan. En skyldighet införs i renhållningslagen att avfallslämnare för transport av avfall endast får anlita transportör med tillstånd för yrkesmässig transport av avfall eller transportör som är registrerad hos länsstyrelsen.

För att få tillstånd måste en transportör inneha ekonomiska, tekniska och personella resurser för att på ett riktigt sätt kunna hantera avfallet. Ett motsvarande kontrollsystem med transporttillstånd finns redan i dag uppbyggt för farligt avfall, men inte för övriga avfallsslag. Länsstyrelserna

har för detta ändamål byggt upp ett administrativt system och en kompetens att handlägga ärenden om transporttillstånd. Regeringen anser därför att länsstyrelserna även bör kunna handlägga transporttillstånd för icke-farligt avfall. Det kan, liksom när det gäller farligt avfall, finnas skäl att för småskaliga transporter av vissa avfallsslag med låg risk för skador på hälsa och miljö, ersätta tillståndsplikten med en registreringsplikt i enlighet med vad som framförs i avsnitt 10.2. Detta kan vara aktuellt för verksamhetsutövare som själva yrkesmässigt, utan risk för felaktig hantering eller illegal deponering, materialutnyttjar eller transporterar sitt avfall (exempelvis avfall från jordbruk) till en tillståndspliktig anläggning för återvinning eller bortskaffande alternativt en certifierad demonterare. Det kan därutöver bli aktuellt att ifråga om transporter av avfall i mindre omfattning generellt medge undantag också från registrering. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om förutsättningarna för när tillståndsplikten kan ersättas av en registreringsplikt och i vilka fall ett företag är befriat också från registreringsplikt.

För transport av icke-farligt avfall bör kraven vara lägre än för transporter av farligt avfall. I tillståndet bör anges vilken eller vilka typer av avfall som transportören har tillstånd att hantera. Om det finns regleringar som anger att en viss avfallstyp skall lämnas exempelvis till en certifierad demonterare får transportören endast transportera denna avfallstyp till en certifierad demonterare och inte till någon annan anläggning.

Tillståndet bör utfärdas för maximalt 5 år i taget. Villkoren för tillstånd kan därmed successivt skärpas och uppdateras. Den transportör som inte uppfyller villkoren i tillståndet bör få sitt tillstånd indraget. För att säkerställa kvaliteten på avfallstransportörer är det viktigt att villkoren för tillstånd blir enhetliga över hela landet. Tillstånd behöver endast sökas i ett län för att vara giltigt för transporter i hela landet. Detta underlättar länsstyrelsernas arbete och dessutom underlättas administrationen kring tillståndsansökan för transportörer som bedriver verksamhet i fler än ett län. Regeringen anser därför att Naturvårdsverket bör få meddela närmare föreskrifter om villkor för tillstånd till yrkesmässiga transporter av avfall. Det är väsentligt att dessa villkor är utformade på ett sådant sätt att dessa sammantaget leder till en ökad kvalitetssäkring. Kommunen blir enligt renhållningslagen tillsynsmyndighet för de yrkesmässiga transporterna. Regeringen utgår ifrån att transportören utövar egenkontroll när det gäller kvalitets- och säkerhetsfrågor och har en intern kvalitetssäkring exempelvis genom ett miljöledningssystem men även genom en väl utvecklad planering, styrning och kontroll av arbetsmiljön.

Uppföljning och tillsyn enligt renhållningslagen

Det saknas i dag sätt att kontrollera ett avfalls väg från avfallslämnare via transportör, sorterare och återvinnare till bortskaffare. Det är därmed svårt att peka ut vem som är ansvarig om avfallet någonstans på vägen hamnar på fel plats, exempelvis deponeras illegalt. Med skärpta krav för avfallshanteringen, med ökade kostnader som följd, ökar enligt

Naturvårdsverket risker att avfallet deponeras illegalt i naturen alternativt på en nedlagd deponeringsanläggning. I dag finns om än i begränsad omfattning problem med illegal deponering av avfall. Problemet finns i hela landet. I genomsnitt upptäcks 1-10 fall per kommun och år, därutöver förekommer det sannolikt betydligt fler fall som aldrig upptäcks. De vanligast förekommande avfallsslagen som deponeras illegalt är grovsopor, vitvaror, trädgårdsavfall, jordbruksavfall, slaktrester från jakt samt bygg- och rivningsavfall. För att hindra att detta sker krävs enligt Naturvårdsverket ett fungerande tillstånds- och uppföljningssystem över flödena av avfall. Kommunerna har i dag en skyldighet att ta fram en avfallsplan för allt avfall inom kommunen även sådant som kommunen inte har ansvar för att hantera. Avfallsplanen skall bl.a. innehålla mängder och flöden av avfall samt planerade åtgärder för att minska avfallsmängderna. Kommunerna har därutöver ett tillsynsansvar enligt renhållningslagen. Denna tillsyn gäller såväl kommunala avfallsbolag som producenternas entreprenörer. För att kunna genomföra sin avfallsplanering och tillsyn skall kommunerna ha kännedom om alla flöden av avfall inom, till respektive från kommunen. Detta gäller flöden i hela kedjan från avfallslämnare till bortskaffande.

För att underlätta för kommunerna anser regeringen i likhet med Naturvårdsverket att en uppgiftslämnarskyldighet skall införas för alla led i kedjan. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få möjlighet att föreskriva att den som bedriver yrkesmässig verksamhet som ger upphov till avfall skall rapportera om avfallets art, sammansättning, mängd och hantering. Regeringen anser därför att det i renhållningslagen bör införas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om en sådan skyldighet. Även uppgift om varifrån avfallet kommer och var det lämnas skall kunna omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Även en tillståndspliktig transportör bör således åläggas en skyldighet att till kommunen redovisa ursprung, art, sammansättning, mängd och till vilken behandling avfallet transporterats. Denna uppgiftsskyldighet bör även gälla i de fall tillståndsplikten ersatts med en registreringsplikt. Redovisningen till kommunen bör ske i form av en periodisk sammanställning av följesedlar för de transporter som skett. En följesedel skall upprättas av avfallslämnaren för varje enskild transport. Följesedeln skall följa med avfallet och lämnas till den anläggningen som tar emot detsamma. Den mottagande anläggningen åläggs en skyldighet att kontrollera följesedeln samt att periodiskt lämna uppgifter till kommunen om ursprung, art, sammansättning, mängd, behandlingsteknik samt mängder och typer av avfall som uppkommer vid behandlingen. Regeringen avser att bemyndiga Naturvårdsverket att utfärda närmare föreskrifter om hur uppgiftslämnandet skall ske.

På detta sätt kan avfallet följas av kommunen från det att avfallet lämnas till en transportör till att avfallet behandlas. Uppgifterna bör dessutom kunna utgöra ett bra underlag för statistisk bearbetning av de uppgifter som behövs för rapportering enligt EG:s avfallsdirektiv (75/442/EEG, 91/689 m.fl.) till EG-kommissionen. Enligt EG:s förordning om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från

europiska gemenskapen (259/93) skall medlemsstaterna upprätta ett lämpligt system för övervakning och kontroll av avfallstransporter inom medlemsstaten samt underrätta kommissionen om detta system.

Regeringen anser att detta system med transporttillstånd och uppgiftslämnarskyldighet i första hand är ett viktigt led i en ökad kontroll av avfallsflödena och i andra hand i kampen mot illegal deponering av avfall. Regeringen bedömer att den nu föreslagna ordningen kommer att leda till en från samhällets sida tillfredsställande kontroll av avfallsflöden samt klarare och tydligare regler i hela landet.

Ikraftträdande

Regeringen anser att det är viktigt att kravet om tillståndsplikt införs i god tid innan kommunernas möjlighet till utökat renhållningsansvar för icke farligt avfall tas bort (avsnitt 10.3). Regeringen föreslår därför att tillståndsplikt för transportörer av icke farligt avfall bör införas från och med 1999.

10.2 Registrering av avfallshanterare enligt EG:s ramdirektiv för avfall

Regeringens förslag: De aktörer som insamlar eller för annans räkning ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall (t.ex. handlare och mäklare) bör registreras hos länsstyrelsen om dessa inte redan omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöskyddslagen (1969:387) eller tillståndsplikt enligt renhållningslagen (1979:596). Bestämmelsen införs genom en ändring i renhållningslagen.

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket föreslår att de avfallshanteringsverksamheter som inte omfattas av tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen eller renhållningslagen skall registreras hos länsstyrelsen. Registreringsplikten skulle dels omfatta handlare och mäklare som för annans räkning hanterar avfall och dels småskaliga yrkesmässiga transporter av avfall som inte omfattas av tillståndsplikt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Göteborgsregionens Avfalls AB*, *Sundsvalls kommun*, *Svenska Renhållningsverksföreningen (RVF)* och *Svenska Åkeriförbundet*, tillstyrker förslaget om registreringsförfarande och även att länsstyrelsen blir tillståndsgivande instans. En remissinstans befarar dock att förslaget om registreringsförfarande för handlare och mäklare leder till för stor detaljreglering och att det blir krångligt och dyrt.

Skälen för regeringens förslag Förslaget är ett genomförande av reglerna i EG:s ramdirektiv för avfall (75/442/EEG) artikel 9-12 som innehåller krav på tillståndsplikt för de som återvinner eller bortskaffar avfall samt registreringsplikt för de inrättningar eller företag som insamlar eller transporterar avfall eller för annans räkning ombesörjer

bortskaffande eller återvinning av avfall om dessa inte omfattas av tillståndsplikt. Detta gäller exempelvis för handlare och mäklare men också bolag som för producents räkning ombesörjer bortskaffande och återvinning av avfall, exempelvis de så kallade materialbolagen. Registreringen underlättar dessutom kontrollen av avfallsflöden genom att tillsynsmyndigheten får kännedom om de aktörer som hanterar avfall. Regeringen anser att registreringen bör ske hos länsstyrelsen som därmed får en ny uppgift.

10.3 Kommunernas möjlighet till utökat ansvar för omhändertagande av annat avfall än hushållsavfall

Regeringens bedömning: Kommunernas möjlighet till att ta ett utökat ansvar för bortforsling och slutligt omhändertagande (återvinning och bortskaffande) av annat avfall än hushållsavfall bör upphöra från och med år 2000 för icke farligt avfall.

Naturvårdsverkets förslag: Naturvårdsverket anser att kommunernas möjlighet till att ta ett utökat renhållningsansvar kan avvecklas i takt med att producentansvar införs. Möjligheten till att ta ett utökat ansvar för farligt avfall bör kunna avvecklas när kontrollsystemet för farligt avfall har varit i kraft en tid, dock senast år 2003.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *ICA Handlarnas AB*, *Ragn-Sells AB*, *Göteborgsregionens Avfalls AB*, *Sundsvalls kommun*, *Svenska Renhållningsverksföreningen (RVF)* och *Byggsektorns Kretsloppsrad* instämmer i förslaget. *Sveriges Industriförbund* och *Svenska Åkeriförbundet* instämmer i att kommunernas möjlighet till utökat renhållningsansvar kan avvecklas i takt med införandet av producentansvar. Några av dessa önskar dock en snabbare avvecklingstakt än den Naturvårdsverket föreslår. Några få kommuner anser att kommunerna bör ha möjlighet att behålla och utöka sitt ansvar till andra avfallstyper och avfallsmängder precis som i dag eftersom systemet fungerar bra. Kommunernas möjlighet till utökat renhållningsansvar för farligt avfall bör bibehållas eftersom felaktig hantering av detta oftast drabbar de kommunala systemen. Länsstyrelsen i Malmöhus län pekar på att kontrollsystemet noga bör utvärderas om den kommunala möjligheten till utökat ansvar skall tas bort.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen finner det angeläget att näringslivet tar ett ökat ansvar för en ekologiskt hållbar varuproduktion och att utvecklingen mot mer miljöanpassade produkter främjas. Samtidigt är det viktigt med en långsiktig inriktning som ger berörda aktörer fasta spelregler för sin verksamhet. Det är därigenom nödvändigt att renodla rollerna för de aktörer som ägnar sig åt hantering av uttjänta varor. Med ett utökat producentansvar för olika varugrupper kommer delar av ansvaret för den traditionella avfallshanteringen att flyttas över

från kommunen till producenter och andra aktörer. Utvecklingen av miljöledningssystem kommer också att leda till ett ökat ansvarstagande och ett ökat intresse från näringslivet att ta ett helhetsgrepp om varuproduktionen och avfallshanteringen.

Det saknas i dag ett enhetligt regelsystem för att säkerställa en miljöriktig hantering av avfallet på dess väg från avfallslämnare, via transportör, sorterare och återvinnare till bortskaffare. Den kommunala avfallsplaneringen och tillsynen över avfallsanläggningar enligt miljöskyddslagen har enligt Naturvårdsverket inte varit tillräckliga instrument för att säkerställa ett miljöriktigt omhändertagande av allt avfall. Ett sätt för kommunerna att trots bristen på enhetligt regelverk kontrollera transport och omhändertagande av avfall är att utnyttja möjligheten till utökat renhållningsansvar för andra avfallsslag än hushållsavfall. Omkring 66 kommuner har utvidgat sitt renhållningsansvar till att gälla icke branschspecifikt industriavfall, t.ex. bygg- och rivningsavfall. För farligt avfall har ca 128 kommuner använt sig av denna möjlighet. När en kommun utvidgar sitt ansvar till att gälla andra avfallsslag än hushållsavfall får endast en av kommunen anlita transportör eller behandlingsanläggning hantera avfallet. Nuvarande ordning innebär i praktiken att kontrollen över hanteringen av vissa avfallsslag saknas helt i vissa kommuner. Dessutom gäller olika bestämmelserna i olika delar av landet.

Utifrån de nu föreslagna åtgärderna avseende producentansvar för elektronik och elektroniska produkter liksom det i dag gällande producentansvaret samt branschens ensidiga åtaganden vad gäller bygg- och rivningsavfall och finpapper bedömer regeringen att en övervägande del av de avfallsflöden för vilka kommunen påtagit sig ett utökat renhållningsansvar kan och bör hanteras av andra aktörer. Företagens utveckling av miljöledningssystem kommer också att leda till att ansvaret för en miljöriktig hantering av det uppkomna avfallet till viss del kan överföras från myndigheter till företagen. Producentansvar och frivilliga initiativ från företag och branscher för en miljöriktig hantering av uttjänta varor förutsätter dock att aktörerna har möjlighet att bygga upp system för insamling, transporter och behandling. Regeringen, liksom Naturvårdsverket, bedömer därför att kommunernas möjlighet till ett utökat ansvar för andra avfallsslag än hushållsavfall successivt bör avvecklas. Regeringen anser dock att det är viktigt med klara och tydliga roller och spelregler för alla aktörer, varför det är väsentligt att lägga fast en tidtabell för avvecklingen av den kommunala möjligheten till utökat ansvar.

Att ålägga producenterna ett ansvar för uttjänta produkter såsom tidningar, förpackningar och däck har inneburit att ansvaret för omhändertagandet har flyttas från kommunerna till andra aktörer i samhället. Detta har inte skett utan problem. Som ett exempel vill regeringen dock framhålla att sedan producentansvaret för förpackningar infördes den 1 januari 1994 har andelen förpackningsavfall som används till produktion av nya förpackningar ökat från 20% till 40%. Att öka användningen av material i uttjänta produkter för nyproduktion är en av regeringens målsättningar med producentansvaret. Många kommuner har

sedan producentansvaret infördes hänvisat till svårigheter att komma överens med producenterna om ambitionsnivåer och utformningen av insamlingssystemen för utjänta förpackningar och tidningar för vilka producenterna har ett lagstadgat ansvar. Till en del har det handlat om inkörs problem som kunnat lösas. Emellertid klagar många konsumenter fortfarande på att producentansvaret har inneburit ett merarbete för hushållen i fråga om sortering och transport till insamlingsplatserna. Det är viktigt att producenterna utformar sina insamlingssystem på ett sätt som skapar förtroende hos allmänheten. Regeringen vill också framhålla vikten av att producenternas insamlingssystem anknyter till det arbete som kommuner, organisationer, m fl bedriver inom ramen för Agenda 21, så att olika initiativ till att minska avfallsmängderna kan tas tillvara. Producenterna har också skyldighet att samråda med kommunerna vid utformningen av insamlingssystemen. Som ett resultat av regeringens beslut från den 3 april 1997 kommer kraven på producenterna att skärpas. Ändringen innebär krav på att en ökad mängd förpackningsavfall skall utnyttjas som ny råvara. Detta innebär att producenterna måste se över sina insamlingssystem. Regeringen följer kontinuerligt hur producentansvaret efterlevs.

En fråga som Svenska Renhållningsverksföreningen pekar på är att avvecklingen av det utökade kommunala renhållningsansvaret leder till att kommunernas konkurrenskraft försämras till följd av att dessa endast i begränsad omfattning kan agera utanför kommungränsen. Flera kommuner har investerat i anläggningar för sortering och mellanlagring. Genom att kommunernas ensamrätt till avfallshantering försvinner i samband med att kommunernas möjlighet till utökat renhållningsansvar avvecklas finns därför risk för ett kapacitetsöverskott i kommunernas anläggningar. Regeringen bedömer dock att de kommuner som önskar fortsätta att hantera annat avfall än hushållsavfall i konkurrens med andra aktörer kan utnyttja sin kapacitet och sin kompetens genom ett utökat regionalt samarbete genom kommunalförbund eller kommunala bolag (se proposition 1996/97:105, Kommunal samverkan).

Regeringen anser dock att ett tillfredsställande kontrollsystem för avfallshanteringen måste utvecklas innan kommunernas möjlighet till utökat renhållningsansvar kan avvecklas.

Kommunernas möjlighet till kontroll över icke farligt avfall stärks genom den i avsnitt 10.1 föreslagna tillståndsplikten för transportörer. Ett särskilt dokument skall följa avfallet och avfallslämnare, transportörer och avfallsbehandlare skall åläggas en rapporteringsskyldighet. Regeringen anser också att det föreslagna systemet med kontroll och kvalitet av flöden av icke farligt avfall som föreslås i avsnitt 10.1 bör vara etablerat innan det kommunala utökade renhållningsansvaret avvecklas. Regeringen anser dessutom att frivilliga åtaganden från branschen samt utvecklingen av miljöledningssystem inom företagen bör vägas in i den takt varmed det utökade kommunala renhållningsansvaret avvecklas. Regeringen anser också att hänsyn bör tas till kommunernas investeringar i behandlingskapacitet, kompetens och personal då tidpunkten fastställs.

Regeringen finner dock att kommunernas nuvarande möjlighet till utökad renhållningsansvar för farligt avfall tills vidare bör behållas. Förslaget innebär ändringar i renhållningsförordningen (1990:984).

Regeringen vill understryka att den föreslagna ordningen ger samhället möjlighet att också i framtiden använda den kompetens och kapacitet som byggts upp i kommunerna. Visserligen kommer kommunernas verksamhet att bli konkurrensutsatt men i stället medges att de som ger upphov till avfallet också kan ta ett ansvar för hanteringen av avfallet och att materialet i uttjänta varor kan nyttiggöras.

Ikraftträdande

Mot bakgrund av att ett tillfredsställande kontrollsystem måste etableras för hantering av avfall samt att hänsyn bör tas till de av kommunen gjorda investeringarna kommer det kommunala renhållningsansvaret för annat avfall än hushållsavfall att avvecklas först år 2000 för icke farligt avfall.

11 Bedömning av ekonomiska effekter m.m. av förslagen

De åtgärder regeringen nu föreslår på en rad områden syftar till att säkerställa en utveckling mot de övergripande målen på avfallsområdet. Det behövs genomgripande förändringar för bättre avfallshantering och resurshushållning. Av stor betydelse är också att en utveckling mot mer miljöanpassade produkter främjas. Dessa åtgärder kommer sammantaget att leda till vissa ekonomiska effekter för olika aktörer i samhället. Ett alltmer utvidgat och i framtiden fullt utvecklat producentansvar kommer att påverka samhällsstrukturen på olika sätt. Produktions-, transport- och konsumtionsmönster kommer att förändras när kostnader för att anpassa hanteringen av uttjänta varor och produkter till ett ekologiskt hållbart samhälle ingår i faktor- och produktpriser. Regeringen anser att det därför är väsentligt att pågående och tidigare gjorda arbeten med konsekvensbedömningar och analyser fortsätter och fördjupas. Nedan redogörs för de övergripande ekonomiska konsekvenserna av de föreliggande förslagen. Att kvantifiera dessa effekter i absoluta tal är inte görligt, men resonemangen ger en uppfattning om riktningen på förändringar mätt i ekonomiska termer.

Kostnaderna för avfallsbehandling, exempelvis deponering, förbränning och sortering kan förväntas öka per viktsenhet till följd av det föreslagna deponeringsförbudet (avsnitt 8.2), höjningen av skyddsnivån vid anläggningarna (avsnitt 9.1, 9.2) samt krav om utsortering av brännbart avfall (avsnitt 8.1). I många kommuner erbjuds i dag differentierad renhållningsavgift. Kostnaderna för den enskilde eller för verksamheter kan därmed i stor utsträckning påverkas genom att fraktioner som kan materialåtervinnas eller som kan ingå i något retursystem sorteras ut och hanteras i särskild ordning. Mängden avfall som då måste hanteras genom deponering eller i

avfallsförbränningsanläggningar kommer att minska. Kostnaderna för avfallshanteringen kan dessutom påverkas genom att produkter som leder till mindre mängder avfall väljs vid upphandling eller av den enskilde konsumenten vid inköpstillfället. Effekterna kommer således att variera. I vissa fall minskar kostnaderna, medan de i andra fall ökar.

Förslaget om att tillståndsplikt respektive registreringsplikt för transportörer av annat avfall än farligt avfall kommer att innebära ytterligare arbetsuppgifter för länsstyrelserna (avsnitt 10.1, 10.2). Regeringen har för avsikt att låta länsstyrelsen - på motsvarande sätt som i dag råder för farligt avfall enligt förordningen om farligt avfall (1996:971) - ta ut en avgift för att pröva ansökningar om tillstånd och registrering till yrkesmässig transport av icke farligt avfall.

Kommunerna är tillsynsmyndighet över avfallstransporterna. Till följd av att kvaliteten på avfallstransporterna ökar med tillståndsplikten (avsnitt 10.1, 10.2) är det regeringens bedömning att kommunernas behov av tillsyn över avfallstransporterna förenklas. Kommunerna har också tillsyn över det föreslagna producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter (avsnitt 7.1, 7.2). Regeringen anser att kommunerna skall kunna ta ut en avgift av transportören för att finansiera denna tillsynsverksamhet och avser att återkomma vad gäller avgifter för tillsynsverksamheten i den planerade propositionen om förslaget till miljöbalk.

Ökade krav på renheten hos avfallsfraktioner som går till förbränning och deponering medför att fler fraktioner kan behöva källsorteras (avsnitt 8.1, 9.2). Detta i sin tur leder till att fler fraktioner kan behöva omhändertas av kommunerna med ökade hanteringskostnader som följd. Sådana kostnader kan kommunerna täcka med avgifter enligt 15 § renhållningslagen.

Förslaget att uttjänta elektriska och elektroniska produkter skall behandlas av godkänd demonterare och sorterare (avsnitt 6.1) leder sannolikt till ökade kostnader för kvittblivningen. Som en följd av att producentansvar införs (avsnitt 7.1 och 7.2) kommer dessa kostnader sannolikt att påföras nya produkter och i slutledet belasta konsumenterna. Åtgärden leder sannolikt också till nyetablering inom demonteringsbranschen vilket i sin tur skapar nya arbetstillfällen.

Kostnadsbilden vid de svenska demonteringsföretagen i dag är ganska enhetlig. Som exempel kan nämnas prisuppgifter från ett av de större kommersiellt drivna demonteringsföretagen i Sverige. För transport och återvinning av en persondator tar detta företag ca 140 kr vilket innebär att kostnaden är runt 1 procent av nypris. Vidare tar företaget styckepriser för en rad olika produkter: exempelvis stereo/video 65 kr/st, TV 179 kr/st och småapparater 21 kr/st (vilket gör ca 5,40 kr/kg). De kommuner som har avtal med demonteringsföretag i dag finansierar dessa kostnader via renhållningsavgiften.

Det föreslagna certifieringssystemet för de som demonterar och sorterar elektriska och elektroniska produkter (avsnitt 6.1) innebär att de certifierade företagen/personerna erlägger certifieringsavgift till ett privaträttsligt certifieringsorgan som i sin tur certifieringsorganet erlägger

ackrediteringskostnaden till SWEDAC. Certifieringskostnaderna varierar beroende på vad för verksamhet som skall certifieras.

Producenternas ansvar att samla in/ta emot uttjänta elektriska och elektroniska produkter (avsnitt 7.1, 7.2) innebär kostnader för producenterna. Dessa kostnader kommer sannolikt att påföras nya produkter och i slutledet belasta konsumenterna. Kostnaderna varierar sannolikt med det insamlingssystem producenten väljer. Regeringen vill framhålla att producentansvaret avlastar kommunerna från det fysiska och ekonomiska ansvaret för uttjänta elektriska och elektroniska produkter.

Kretsloppdelegationens menar att det kan vara svårt att med sanktioner framtvunga att utländska postorderföretag följer de krav för försäljning som ställts upp i svensk lag. Regeringen bedömer dock att de flesta konsumenter föredrar närhet till en återförsäljare för reklamationer, garantianspråk m.m. och att privatimporten därför i dag inte utgör en omfattande gränshandel.

Förslaget att utsträcka kravet på rivningsplan till rivning av del av byggnad samt vissa typer av ändring av byggnad (avsnitt 6.2) innebär att den enskilde byggherren även i dessa fall belastas av en kostnad för upprättandet av en sådan plan. Förslaget kan också leda till ökade kostnader på grund av selektiva rivningsmetoder och källsortering. Försäljning av det återvunna materialet kan ge vissa intäkter.

Förslaget innebär dessutom ökat arbete för kommunerna, som skall godkänna planerna. Kostnaderna för detta arbete kan kommunerna täcka med avgifter enligt 11 kap. 5 § PBL. Därutöver skall kommunerna utöva tillsyn över deras genomförande. Kommunerna är emellertid redan i dag tillsynsmyndighet över hur samhällets regler på miljöområdet efterföljs under byggnads- och rivningsprocessen.

En ytterligare kostnad som de föreslagna lagändringarna medför uppstår hos de domstolar som skall pröva ärenden enligt de nya lagarna. Regeringen bedömer dock att antalet ärenden vid domstol kommer att bli mycket litet och att kostnaderna för detta bör kunna rymmas inom ramen för befintliga resurser.

Förslaget om tillståndsplikt respektive registreringsplikt för transportörer har effekt på statsbudgeten. Övriga förslag bedöms inte ha några effekter på statsbudgeten.

12 Författningskommentarer

Renhållningslagen

8 § *Om det behövs av återanvändnings- eller återvinningskäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen meddela föreskrifter som innebär att ett visst slag av avfall skall förvaras och forslas bort skilt från annat avfall och meddela de föreskrifter som behövs för ändamålet. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.*

I paragrafen föreskrivs att föreskrifter om källsortering får meddelas om det behövs av återvinnings- eller återanvändningsskäl eller av andra hälso- eller miljöskäl. Med hälso- och miljöskäl menas att människors hälsa och miljön skall skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan. Således kan föreskrifter om källsortering bland annat meddelas då det behövs av återanvändnings- eller återvinningskäl liksom för att främja hushållning med material, råvaror och energi så att ett kretslopp uppnås.

I paragrafen har även tillagts att föreskrifter får meddelas om att visst avfallsslag skall hållas skilt från annat avfall under bortforslingen. Genom föreskrifter om källsortering underlättas ett riktigt slutligt omhändertagande av avfallet, exempelvis genom sådana föreskrifter om förbud mot deponering av brännbart avfall som kan meddelas enligt 8d §.

8 b § *Om det behövs av återanvändnings- eller återvinningskäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om*

1. yrkesmässig demontering och sortering av avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter och

2. att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som syftar till att demontera och sortera avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter skall ha personal eller kvalitetssystem som certifierats av ett organ som ackrediterats enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Enligt denna paragraf kan vissa krav ställas på yrkesmässig verksamhet som syftar till att demontera och sortera elektriska och elektroniska produkter. Kraven innebär att certifiering kan ske av personal och kvalitetssystem enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utfärdar de närmare föreskrifterna om demonteringen, sorteringen och certifieringen. Vad som avses med hälso- och miljöskäl framgår av kommentaren till 8 §. Med elektriska och elektroniska produkter avses i princip alla produkter som är beroende av elektriska strömmar eller elektromagnetiska fält för en korrekt funktion. Även utrustning för generering, överföring och mätning av elektriska strömmar och elektromagnetiska fält omfattas av bemyndigandet. Elektriska produkter är i allmänhet beroende av nätspänning eller batteriförsörjning, t.ex. bormaskiner och eltandborstar. Elektroniska produkter är uppbyggda av komponenter som utnyttjar, förstärker eller omvandlar elektriska strömmar i elektronrör, halvledare, motstånd, kondensatorer, spolar, m.m. De krav som kan ställas för att bli certifierad kan vara kunskap om miljöfrågor, miljölagstiftning, berörda produkter, demontering och sortering. I godkännandet kan också krav ställas på hur verksamheten bör bedrivas för att tillgodose nödvändiga miljöhänsyn. Paragrafen innebär att krav inte enbart kan ställas på att personal skall vara certifierad utan även att kvalitetssystem skall vara certifierade.

8 c § *Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter innan avfallet demonterats och sorterats enligt 8 b §.*

Med stöd av denna paragraf får regeringen förbjuda att avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter deponeras, förbränns eller fragmenteras innan det har hanterats i enlighet med 8 b § av en certifierad demonterare eller sorterare. Vad som avses med elektriska och elektroniska produkter samt certifierad demonterare och sorterare framgår av kommentaren till 8 b §. Begreppet deponering skall ha samma innebörd som i 8 d §. I kommentaren till 8 § förklaras begreppet hälso- och miljöskäl. Regeringen kan överlåta åt en myndighet att meddela sådana förbud som avses i paragrafen. Straffsanktioner för den som bryter mot förbudet får föreskrivas i samband med att bemyndigandet utnyttjas. I 23 § renhållningslagen finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om förelägganden vid vite för att framtvunga efterlevnaden av förbudet.

8 d § *Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot deponering av brännbart och organiskt avfall.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avsteg eller i det enskilda fallet medge undantag från förbuden som avses i första stycket.

I paragrafen ges regeringen möjlighet att föreskriva om förbud mot deponering av brännbart avfall och förbud mot deponering av organiskt avfall. Deponering är en behandlingsmetod som innebär en långsiktig förvaring av avfall med det primära syftet att slutligt omhänderta avfallet. Brännbart avfall utgörs av sådant avfall som brinner utan energitillskott efter det att förbränningsprocessen startat. Med organiskt avfall avses sådant avfall som innehåller organiskt bundet kol, exempelvis biologiskt avfall och plastavfall. Det är bara i de fall ett förbud är lämpligt av hälso- och miljöskäl som det skall meddelas. Vad som avses med hälso- och miljöskäl framgår av kommentaren i 8 §.

I andra stycket ges möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om undantag från förbuden. Undantag skall kunna meddelas generellt i föreskriftsform eller som undantag i det enskilda fallet. I vissa fall kan det vara olämpligt att ta om hand brännbart och organiskt avfall på annat sätt än genom deponering. Detta gäller bl.a. vissa plaster som innehåller tungmetaller såsom styv PVC.

8 e § *Om det behövs av hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om*

1. att avfall får transporteras yrkesmässigt endast av den som har tillstånd eller är anmäld hos den myndighet som regeringen bestämmer eller att det för sådan verksamhet skall gälla andra särskilda villkor och

2. att den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall skall lämna det för bortforsling till den som innehar tillstånd till transportverksamhet eller är anmäld hos föreskriven myndighet.

Tillstånd enligt första stycket 1 skall sökas hos den myndighet som regeringen föreskriver.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en avgift skall tas ut för anmälningar som avses i första stycket liksom vid prövning av ansökningar om tillstånd.

I denna paragraf bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter som rör tillstånds- och anmälningsplikt för transportörer.

I första stycket 1 anges att transporter av avfall skall kunna omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt. Vidare skall det för sådan verksamhet kunna gälla andra särskilda villkor. Ett annat särskilt villkor kan exempelvis vara rapporteringsskyldighet för transportörer beträffande avfallets mängd, art och ursprung. Dessutom kan villkoren innebära krav på att ett särskilt dokument upprättas som skall följa transporten. Endast yrkesmässiga transportörer omfattas av paragrafen.

I första stycket 2 anges att föreskrifter skall kunna meddelas om att avfall skall lämnas för transport till den som har särskilt tillstånd för transportverksamhet eller är anmäld att utöva sådan verksamhet enligt första punkten. Endast den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till avfall skall omfattas av skyldigheten att anlita en anmäld transportör eller transportör med tillstånd. Paragrafen omfattar allt avfall utom hushållsavfall. Med hushållsavfall menas sådant avfall som uppkommer som en följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som hushållsavfall räknas således inte enbart sådan avfall som härrör från hushåll utan också sådant som härrör från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet. Exempelvis avses toalettavfall, avfall från personalmatsalar och restaurangavfall. Kommunerna är enligt 4 och 5 §§ renhållningslagen skyldiga att se till att hushållsavfall forslas bort och slutligt omhändertas. Den nya paragrafen innebär ingen förändring i det avseendet. Däremot innebär den nya paragrafen att kommunerna blir skyldiga att se till att de transportörer de anlitar har tillstånd eller är anmälda i enlighet med första punkten. Utför kommunerna själva transporter kan krav ställas på att kommunerna söker tillstånd eller anmäler sig enligt första stycket 1. Den som bryter mot bestämmelsen skall kunna straffas i enlighet med 24 §.

Det är endast i de fall då det är motiverat av hälso- eller miljöskäl som bemyndigandet skall utnyttjas. Vad som avses med detta framgår av kommentaren till 8 §.

I andra stycket ges möjlighet att avgiftsfinansiera tillstånds- och anmälningsförfarandet.

8 f § *Om det behövs av hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att de som yrkesmässigt samlar in eller för någon annans räkning yrkesmässigt ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall skall vara anmälda hos den myndighet som regeringen föreskriver. Detta gäller inte den som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 e § eller enligt miljöskyddslagen (1969:387).*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en avgift skall tas ut för anmälningar som avses i första stycket.

I paragrafen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att föreskriva att den som yrkesmässigt samlar in eller för annans räkning yrkesmässigt ombesörjer bortskaffande eller återvinning skall vara anmäld hos föreskriven myndighet. Det är handlare och mäklare som omfattas av bemyndigandet. Den som omfattas av en tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöskyddslagen (1969:387) eller 8 e § renhållningslagen (1979:596) skall inte omfattas av någon anmälningsskyldighet. Begreppet hälso- och miljöskäl är kommenterat under 8 §. Formuleringen av första stycket andra meningen har på förslag från *Lagrådet* förtydligats.

Med bortskaffande avses de förfaranden som räknas upp i bilaga IIA i kommissionens beslut 96/350/EG av den 24 maj 1996 om anpassning av bilagorna IIA och IIB till rådets direktiv 75/442/EEG om avfall. I bilaga IIA anges följande åtgärder: deponering, jordförbättring, djupinjektering, användning av fyllnadsmassor, användning av särskilt anlagda upplag, utsläpp till vatten, förbränning och slutförvaring. I bilagan anges även biologisk och fysikalisk-kemisk behandling, som inte anges på annat ställe i bilagan och som resulterar i slutliga föreningar eller blandningar som omhändertas med användning av något av de förfaranden som nyss räknats upp. Även sammansmältning eller blandning, omförpackning eller lagring före omhändertagande som innebär användning av något av de uppräknade förfarandena omfattas av begreppet.

Med återvinning avses följande förfaranden som räknas upp i bilaga IIB i kommissionens beslut 96/350/EG: huvudanvändning som bränsle eller andra metoder att generera energi, återvinning/vidareutnyttjande av lösningsmedel, återvinning/vidareutnyttjande av organiska ämnen som inte används som lösningsmedel (inklusive kompostering och andra former av biologisk omvandling), återvinning/vidareutnyttjande av metaller och metallföreningar, återvinning/vidareutnyttjande av andra oorganiska material, regenerering av syror eller baser, återvinning av de komponenter som används till att minska föroreningar, återvinning av katalysatorkomponenter, omräffinerings eller andra sätt att återanvända olja, jordbehandling som är fördelaktig för jordbruket eller ekologisk förbättring, användning av avfall från något av ovanstående förfaranden, utbyte av avfall och lagring av avfall som skall underkastas något av ovanstående förfaranden (utom tillfällig lagring före insamling på den plats där det produceras).

I andra stycket ges möjlighet att avgiftsfinansiera Prop. 1996/97:172
anmälningsförfarandet.

23 a § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall eller yrkesmässigt omhändertar annat avfall än hushållsavfall skall lämna uppgift om avfallets art, sammansättning och mängd samt uppgift om varifrån avfallet kommer och var avfallet lämnas. Uppgifterna skall lämnas till den kommunala nämnd som är tillsynsmyndighet.*

För att ge kommunen möjlighet att kontrollera avfallsflödena i kommunen skall den som ger upphov till eller omhändertar avfall vara skyldig att till kommunen lämna de uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Endast yrkesmässig verksamhet omfattas av uppgiftsskyldigheten. I likhet med 8 e § första stycket 2 omfattas allt annat avfall än hushållsavfall av bestämmelsen. Genom denna paragraf tillsammans med den uppgiftsskyldighet som kan åläggas transportörerna enligt 8 e § första stycket 2 får kommunerna in rapporter om avfalls mängd, art och sammansättning etc. från alla led som hanterar avfall. På detta sätt kan kommunerna få en bild av flödena av avfall till och från kommunen och därigenom en möjlighet att spåra illegala upplag. Inte bara den som slutligt omhändertar avfall kan bli uppgiftsskyldig med stöd av bemyndigandet utan även den som ett mellanled hanterar avfall, t.ex. certifierad monterare, omfattas av paragrafen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i paragrafen att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet.

Straffsanktioner för den som bryter mot förbudet får föreskrivas i samband med att bemyndigandet utnyttjas. I 23 § renhållningslagen finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om förelägganden vid vite för att framtvunga efterlevnaden av förbudet.

24 § *Till böter eller fängelse i högst sex månader skall den dömas som med uppsåt eller av oaktsamhet*

- 1. bryter mot 7 § första stycket,*
- 2. bryter mot 7 § andra stycket genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,*
- 3. inte fullgör sina skyldigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 a §,*
- 4. inte fullgör sina skyldigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd 8 e § första stycket 1, eller*
- 5. inte fullgör sina skyldigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 8 e § första stycket 2.*

I ringa fall döms inte till ansvar.

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sin skyldighet enligt 18 § andra stycket eller 19 § som fastighetsinnehavare.

Till ansvar för gärning enligt första eller tredje stycket döms inte om ansvar kan ådömas enligt brottsbalken.

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

I paragrafen har lagts till två nya punkter, 4 och 5. Punkten 4 innebär att den som yrkesmässigt transporterar avfall trots att tillstånd härtill saknas kan ådömas böter eller fängelse i högst sex månader. Slutligen har punkten 5 tillkommit vilken innebär att även den som bryter mot skyldighet att lämna avfall till transportör som har tillstånd eller är anmäld vid den myndighet som regeringen bestämmer skall kunna straffas.

Plan- och bygglagen

9 kap.

2 § Minst tre veckor innan arbetena påbörjas skall byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden (bygganmälan), om arbetena avser

- 1. uppförande eller tillbyggnad av en byggnad,*
- 2. åtgärder som anges i 8 kap. 2 § första stycket,*
- 3. sådana ändringar av en byggnad som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar dess planlösning,*
- 4. installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation i byggnader,*
- 5. installation eller väsentlig ändring av anordningar för vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter,*
- 6. underhåll av sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som utfärdats med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 16 § 4.*

Byggnadsarbetena får påbörjas tidigare än som anges i första stycket om byggnadsnämnden särskilt medger det.

Bygganmälan upphör att gälla om arbetena inte påbörjats inom två år från dagen för anmälan.

Rivning av byggnader eller delar av byggnader som inte är komplementbyggnader, sådana ekonomibyggnader som avses i 8 kap. 1 § andra stycket eller sådana byggnader som avses i 8 kap. 10 § skall anmälas till byggnadsnämnden (rivningsanmälan).

Bestämmelserna i första-tredje styckena om när anmälan skall göras, när arbetena får påbörjas och när anmälan upphör att gälla skall tillämpas också i fråga om rivning.

I fjärde stycket har kravet på rivningsanmälan utökats till att gälla även vid rivning av delar av byggnader. Vidare har en språklig justering gjorts genom att ordet och har ersatts av ordet eller.

2 a § Om det kan antas att det i samband med byggnadsåtgärder som anges i 2 § första stycket 3-5 uppkommer rivningsmaterial som innehåller

sådant farligt avfall för vilket det gäller särskilda bestämmelser, får byggnadsnämnden inom en vecka från det att anmälan kom in besluta att byggnmälan skall kompletteras med en rivningsplan enligt 4 §. I sådana fall skall 12 § andra stycket tillämpas.

Paragrafen är ny och innebär att en rivningsanmälan skall finnas även vid så kallade utrivningar i samband med vissa byggnadsåtgärder, om man kan förvänta sig att rivningsmaterialet kommer att innehålla farligt avfall. I förordningen (1996:971) om farligt avfall finns föreskrifter om hanteringen av farligt avfall. De byggnadsåtgärder som avses är sådana ändringar av en byggnad som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar dess planlösning, installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation i byggnader samt installation eller väsentlig ändring av anordningar för vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter. Det är byggnadsnämnden som i varje särskilt fall skall besluta om en byggnmälan skall kompletteras med en rivningsplan. Genom hänvisningen till 12 § andra stycket framgår att rivningsarbetena inte får påbörjas förrän byggnadsnämnden godkänt rivningsplanen.

Att skapa en utvecklad avfallshantering

I dag sker en positiv utveckling på avfallsområdet. Återvinningen ökar och en ökad medvetenhet om avfallens miljöpåverkan skyndar på utvecklingen mot renare produkter och varor. Men fler åtgärder behövs. Aktionsplan avfall syftar till att föreslå konkreta mål och styrmedel för ett säkrare omhändertagande av avfall. Målen tillsammans med nya styrmedel bidrar till att höja ambitionsnivån inom avfallshantering. Aktionsplanen är avgränsad till att i första hand bättre styra avfallshanteringen, men naturligtvis också påverka uppkomsten av avfall.

Aktionsplan avfall fokuserar på både produktions- och konsumtionsavfall. Den kompletterar på så sätt annat pågående miljöarbete, det gäller t.ex. farligt avfall, utveckling av producentansvar, begränsning av kemikalieanvändningen och efterbehandling av förorenade områden.

Problem aktionsplanen vill lösa

De enkelriktade flödena från konsumtion av varor till deponering av avfall måste stoppas. Om priset för att ta hand om avfall bättre speglar kostnaderna för miljöbelastningen kan behandlingsmetoderna utvecklas. En bättre standard på deponierna driver i sin tur på förebyggande insatser, minimering av avfall och utbyte av miljöfarliga ämnen samt leder till att förutsättningarna för återvinning ökar.

Ett problem är att farliga ämnen fortfarande byggs in i varor och produkter. Utvecklingen av farliga ämnen måste därför fortsätta. Dessutom behövs långsiktiga insamlingssystem för kasserade varor och produkter som innehåller dessa ämnen, så att de kan tas om hand på rätt sätt.

För att olika aktörer skall kunna agera måste färdriktningen anges tydligt. Riksdagens övergripande mål anger vad vi måste åstadkomma, men inte i vilken takt arbetet kan ske. Konkreta och tidsbestämda mål behövs för att olika aktörer skall kunna omsätta dessa i ett konkret miljöarbete. Dessutom behövs en tydlig ansvarsfördelning och möjligheter att kontrollera och övervaka flödena av avfall i samhället.

Naturvårdsverkets förslag

Utifrån en analys av avfall som miljö- och resursproblem och de olika aktörernas syn på avfallsproblemen föreslår Naturvårdsverket följande:

Riksdagens övergripande mål inom avfallsområdet är att;

- avfallets innehåll av hälso- och miljöfarliga ämnen skall minimeras främst genom åtgärder i produktionsledet,
- avfallets mängd skall minimeras genom åtgärder i både produktions- och konsumtionsledet,
- avfall som uppkommer skall återanvändas eller i största möjliga utsträckning,
- mycket hårda miljökrav skall ställas på omhändertagande av avfall som inte kan återvinnas.

Dessutom finns målen att allt avfall till förbränning eller deponering skall vara sorterat och att utformningen av framtidens avfallshantering inte skall bindas vid en enda teknisk lösning.

Som komplement till riksdagens mål föreslår Naturvårdsverket som nytt övergripande mål:

- att hantering och omhändertagande av avfall skall ske på ett sådant sätt att negativa effekter på miljön och arbetsmiljö undviks.

Dessutom föreslår Naturvårdsverket följande nya delmål:

- Ett bättre omhändertagande av avfall skall uppnås genom att avfallet sorteras. Sorteringen bör ske redan vid källan.
- Före år 2000 skall avfallsproducerande verksamheter ha fått ökad kunskap om mängder, flöden och avfallsminskande åtgärder, genom utnyttjande av interna avfallsplaner och miljöstyrningsinstrument.
- Före år 2000 skall kunskapsnivån hos konsumenterna ha ökat om konsumtionens betydelse för avfallshanteringen genom information och utbildningsinsatser.
- Uppkomna mängder produktionsavfall (exklusive gruvavfall) skall senast år 2010 ha minskat med i genomsnitt 10 % i jämförelse med år 1993.
- Senast år 2005 skall totala mängden deponerat produktionsavfall, exklusive gruvindustrinsavfall, ha minskat med hälften jämfört med år 1993.
- Deponerade mängder konsumtionsavfall (hushållsavfall, icke branschspecifikt avfall, bygg- och rivningsavfall) skall minska med 50% till år 2000 och 70% till år 2005.

- Organiskt avfall skall inte deponeras efter år 2005.
- Senast år 2005 skall samtliga deponier uppfylla högt ställda miljökrav och nått en enhetlig standard.

Åtgärder för att nå målen

För att nå dessa mål föreslår Naturvårdsverket:

En bättre standard på omhändertagandet

- Naturvårdsverket föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för miljöfarlig verksamhet för att skydda miljön och hälsa, så att minsta olägenhet uppstår och så att avfallets resurser tas tillvara på bästa sätt.
- En föreskrift för deponering som innebär krav på klassindelning, förbud mot deponering av bland annat organiskt avfall, avslutningsplan och avsättning av medel för avslutningsåtgärder.
- Naturvårdsverket föreslår att tillstånd för deponier tidsbegränsas. Naturvårdsverket föreslår att regeringen, i enlighet med förslag i miljöbalksutredningen (SOU 1996:103, 18 kapitel, 1§) och EUs grundvattendirektiv 80/68/EG får meddela föreskrifter om tidsbegränsning av tillstånd.
- Naturvårdsverket föreslår att regeringen medger att verkets förslag till Allmänna råd för deponering ges ut.

Avfall skall styras till rätt omhändertagande

- Naturvårdsverket föreslår att ett bemyndigande införs för verket att meddela föreskrifter om vilken metod för behandling av avfall som skall användas.
- Naturvårdsverket anser att närmare kriterier och exempellistor behöver utformas för avfall till olika omhändertagandemetoder såsom deponering, förbränning och olika typer av utnyttjande.
- Naturvårdsverket föreslår en föreskrift om sortering. Föreskriften föreslås träda i kraft år 2000.
- Naturvårdsverket anser att en deponiskatt behövs och att en sådan skatt skall styra mot bättre resursutnyttjande och mot att hanteringen förbättras, t.ex. genom materialåtervinning, förbränning med energiutnyttjande och biologisk behandling. Verket anser att skatten i

framtiden bör kunna differentieras och utvidgas till att omfatta även förbränning av avfall.

Prop. 1996/97:172
Bilaga 1

Tydligare roller och ansvar

- Naturvårdsverket anser att ansvarsförhållandena för producentansvaret bör behållas.
- Naturvårdsverket föreslår att ett lagstadgat samrådsförfarande införs, i enlighet med verkets förslag i utredningen Producentansvar - det första steget, rapport nr 4518.
- Naturvårdsverket anser att kommunernas möjlighet till utökat renhållningsansvar kan avvecklas i takt med införandet av producentansvaret. Avvecklingen av möjligheten till utökat ansvar för farligt avfall kan ske när kontrollsystemet för farligt avfall varit i kraft en tid, dock senast år 2003.

En effektiv tillsyn och ökad kontroll

- Naturvårdsverket föreslår att tillståndsplikten för avfallstransporter utökas till att omfatta alla yrkesmässiga transporter av avfall.
- För verksamheter som inte omfattas av tillståndsplikt, t.ex. handlare och mäklare, föreslås ett registreringsförfarande. Länsstyrelserna föreslås handlägga tillstånd och registrering.
- Naturvårdsverket föreslår att de som lämnar, transporterar och på annat sätt hanterar avfall skall vara skyldiga att lämna uppgifter om avfallets mängd, art och ursprung i syfte att underlätta uppföljning och tillsyn.
- Naturvårdsverket föreslår att kommunerna skall kunna ta ut en avgift för tillsyn över transporter, insamling, bortskaffande eller återvinning av avfall för annans räkning.

Bättre planering och ett utökat samarbete

- Naturvårdsverket avser att utarbeta nationella avfallsplaner för farligt avfall och gränsöverskridande transporter av avfall. Aktionsplan avfall utgör en nationell avfallsplan när det gäller konsumtions- och produktionsavfall.
- Den kommunala avfallsplaneringen bör behållas i nuvarande form. Naturvårdsverket kommer att utarbeta ett allmänt råd om uppföljning av kommunala avfallsplaner till stöd för länsstyrelsernas arbete.

Ökad kunskap om avfallsfrågornas miljöeffekter behövs om vår produktion och konsumtion skall kunna påverkas.

- För att höja denna kunskap avser verket att initiera ett samarbete med olika branschorganisationer i syfte att öka företagens användning av interna avfallsplaner.
- För att öka kunskapen hos konsumenter om sambandet mellan konsumtion och avfallshantering avser Naturvårdsverket och Konsumentverket att starta ytterligare samarbetsprojekt kring konsumtion och miljö, där avfallsfrågor ingår som en del.
- Naturvårdsverket uppmärksammar även behovet av ökade resurser till forskning. Forskning behövs om naturvetenskapliga, tekniska, samhälls- och beteendevetenskapliga förutsättningar om omställningen till ett uthålligare samhälle skall kunna ske.

Enhetliga begrepp och bättre statistik

- Naturvårdsverket anser att EUs definition av begreppet avfall bör införas i svensk lagstiftning. Den definitionen lyder: Avfall är varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. (Bilaga 1 är en lista över olika avfallskategorier).
- Naturvårdsverket anser att den nationella avfallsstatistiken måste förbättras. Verket har inlett ett arbete med att förbättra avfallsstatistiken. Detta arbete skall redovisas 15 oktober 1996.

Uppföljning av resultaten

- Naturvårdsverket anser att det är viktigt att följa upp de mål och förslag till styrmedel som föreslås i aktionsplanen. Uppföljning bör ske åren 2000 och 2005.

Förslag till ny lagstiftning

De förslag som Naturvårdsverket föreslår kräver att riksdagen och regeringen inför följande ändringar i befintlig lagstiftning (alternativt införas i den nya miljöbalken).

Ändring i renhållningslagen

- Bemyndigande för kommunerna att kunna ta ut avgift för tillsynsverksamhet.

- Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om rätt att meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för miljöfarlig verksamhet för att skydda miljön och hälsa.

Kommentar: Ett bemyndigande enligt följande krävs för att Naturvårdsverket skall kunna ställa krav på deponering enligt förslag i Aktionsplan avfall. Motsvarande bestämmelse föreslås i förslaget till miljöbalk (SOU 1996:103, kapitel 10,5§).

Ny förordning om avfall

- Naturvårdsverket föreslår en ny förordning om avfall kopplad till renhållningslagen eller miljöbalken, som skall ersätta nuvarande renhållningsförordning (1990:984).
- I förordningen föreslås bl.a:
- ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om försiktighetsmått som behövs för att vid deponering av avfall skydda hälsa och miljö.
- ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om vilken metod för behandling av olika slag av avfall som skall väljas. Motsvarande förslag finns i förslag till miljöbalk (SOU 1996:103, kapitel 15, 11§).
- ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om att vissa slag av avfall skall hållas skilda från annat avfall.

Nya föreskrifter

- Naturvårdsverket föreslår en föreskrift om sortering.
- Avfall skall sorteras i brännbar fraktion och i en deponirest. Sorteringen kan sedan utvecklas till ytterligare en fraktion för biologisk behandling, när sådan behandlingsmöjlighet finns.
- Naturvårdsverket föreslår en föreskrift om deponering med nya krav som skall leda till att standarden på deponier höjs och blir enhetlig.

Konsekvenser av förslagen

Naturvårdsverket har bedömt konsekvenserna av förslag och åtgärder. Sammantaget konstaterar Naturvårdsverket att de positiva effekterna av de föreslagna målen och styrmedlen i ett långsiktigt perspektiv överväger de negativa effekter och kostnader som kan förväntas uppstå.

En konsekvens av föreslagna åtgärder är att kostnaden för avfallshanteringen kommer att öka, i synnerhet för deponering, till följd av ökade miljöskyddsåtgärder och deponiskatt. Denna kostnad kommer sammantaget att innebära en ökning med 60–120 % av dagen kostnad, beroende på avfallsslag och miljöstandard på deponier, vilket innebär en kostnadsnivå motsvarande den för central biologisk behandling och förbränning av avfall. Mängden avfall till deponier minskar till förmån för återvinning och andra behandlingsmetoder.

Förslagen leder till att de negativa miljöeffekterna i form av utsläpp av miljöskadliga ämnen till omgivningen, till följd av deponering, minskar i ett långsiktigt perspektiv genom ökade miljökrav.

Följande instanser har inkommit med yttrande:

Göta Hovrätt, Statens geotekniska institut (SGI), Statistiska centralbyrån (SCB), Statskontoret, Ekologiska institutionen vid Lunds universitet, Jordbruksverket, Arbetslivsinstitutet, Arbetarskyddsstyrelsen (ASS), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konkurrensverket, Boverket, Jernkontoret, Konsumentverket, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen (KemI), Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Värnamo kommun, Markaryds kommun, Olofströms kommun, Arvika kommun, Sundsvalls kommun, Svenska Kommunförbundet, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Industriförbund, Kooperativa Förbundet (KF), AB Skogsindustrierna i Sverige, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges arbetsgivareförening (SAF), Byggsektorns Kretsloppsråd, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Göteborgs-regionens Avfalls AB (GRAAB), Hyresgästernas riksförbund, ICA Handlarnas AB, Kemikontoret, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Nordvästra Skånes Renhållnings AB, Ragn-Sells AB, Renhållningsverksföreningen (RVF), Skånes Naturvårdsförbund, Stor-Stockholms Energi AB, Svenska Förpackningsinsamlingen AB, Svenska Åkeriförbundet (SÅ), Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Verkstadsindustrier, Vatten och Avloppsverksföreningen (VAV), Villaägarnas riksförbund, Västmanlands Avfalls AB (Vafab).

Följande remissinstanser har beretts tillfälle men avstått från att yttra sig:

Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), Sollentuna kommun, Naturskyddsföreningen, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Boliden Mineral AB, Dagab AB, Greenpeace, Kraftverksföreningen, Mo och Domsjö AB, Perstorp AB samt WMI Sellbergs AB.

Naturvårdsverket föreslår ett tillägg till miljöskyddslagen med en paragraf 5 b:

5b § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, beträffande miljöfarlig verksamhet meddela de föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att skydda miljön och hälsan.

För att öka resurserna för tillsynsverksamhet föreslår Naturvårdsverket ett tillägg till renhållningslagen så att avgifter kan tas ut för tillsyn av den som transporterar avfall på väg, eller ombesörjer bortskaffande eller återvinning för någon annans räkning.

17 b § Regeringen eller efter regeringens bemyndigande, kommunerna, får meddela föreskrifter om att kommunen får ta avgift för tillsynsverksamhet som den kommunala tillsynsmyndigheten utövar enligt denna lag.

Statens naturvårdsverks sammanfattning och slutsatser av rapporten Kapaciteten för förbränning av organiskt avfall

Naturvårdsverket har lämnat förslag till ett antal mål och åtgärder för att styra bort flöden av organiskt avfall från deponering. Förslagen innebär bl.a. förbud mot organiskt avfall på deponierna efter år 2005, krav att minska mängderna deponerat konsumtionsavfall samt krav på utsortering av brännbart avfall. Dessa förslag tillsammans med en deponiskatt kommer att minska mängden avfall som deponeras. Målen och styrmedlen är nödvändiga för att få till stånd ett bättre resursutnyttjande och en från miljöskyddssynpunkt bättre hantering av avfallet.

Det konsumtionsavfall som år 2005 inte längre deponeras kommer att behöva tas om hand genom andra metoder, företrädesvis materialåtervinning, biologisk behandling eller förbränning. Naturvårdsverket uppskattar att det totala energiinnehållet i det avfall som behöver tas om hand genom energiutvinning uppgår till 8-9 TWh, en uppskattning som på grund av osäkerheten i avfallsstatistiken är relativt grov.

När det gäller det biologiskt lättnedbrytbara avfallet uppgår detta till cirka 1,2 miljoner ton i hushållsavfallet och cirka 0,2 miljoner ton i park- och trädgårdsavfallet. Hur stor del av detta som kommer att kunna behandlas med biologiska metoder beror bl.a. på tillgång till behandlingsteknik. I dag är den biologiska behandlingen inte tillräckligt utbyggd för att kunna hantera den totala mängden biologiskt lättnedbrytbart avfall. En viss utbyggnad av behandlingskapaciteten för detta avfall har påbörjats och flera kommuner har aviserat att planer finns för ytterligare utbyggnad. Med tydliga signaler om förbud mot deponering av det biologiskt lättnedbrytbara avfallet samt ökade deponeringskostnader bör förutsättningarna för en utbyggnad förbättras.

Materialåtervinning av avfall kommer sannolikt att öka när producentansvar införs för fler varugrupper och branscher samtidigt som kraven på producenterna skärps och marknaden förändras. Den takt som materialåtervinningen kommer att byggas ut i kommer också att inverka på vilka mängder som blir föremål för förbränning med energiutvinning.

Förbränningskapaciteten i våra svenska avfallsförbränningsanläggningar uppgår till cirka 6 TWh, varav cirka 5 TWh utnyttjas i dag. Det totala energiinnehållet i allt konsumtionsavfall som i dag förbränns och deponeras är cirka 15 TWh. Trots att stora mängder förväntas gå till materialåtervinning respektive biologisk behandling år 2005 kommer förbränningskapaciteten inte att räcka. Vilka förutsättningarna är för att uppföra nya avfallsförbränningsanläggningar är i dagsläget oklart.

En framkomlig väg för att utöka förbränningskapaciteten är att utnyttja fastbränslepannor för utsorterade bränslefraktioner ur olika avfallsslag i

högre grad än vad som sker i dag. Verket bedömer att det är möjligt att, särskilt ur bygg- och rivningsavfallet respektive industriavfallet, sortera ut lämpliga bränslefraktioner. Hur stora volymer det kan bli frågan om har vi i dag inte underlag för att säkert bedöma. Faktorer av betydelse är, förutom de tekniska och ekonomiska förutsättningarna och viljan att utnyttja detta avfallsbränsle, vilka krav som från miljöskyddssynpunkt ställs på bränsle kvalitet och förbränningsanläggningar. Den tillgängliga förbränningskapaciteten, utifrån teknisk synpunkt, i fastbränslepannor med kvalificerad reningsutrustning, uppskattas till ca 7 TWh och bör således kunna täcka erforderligt behov. Investeringar i form av sorterings- och bränsleberedningsutrustning m.m. måste dock göras och erforderliga tillstånd måste erhållas innan denna kapacitet kan tas i bruk.

Vidare förekommer införsel av avfall som t.ex. rivningsflis och utsorterade fraktioner av plast och papper till fastbränsleanläggningar och något avfallsvärmeverk i Sverige från övriga Europa, främst Tyskland och Nederländerna. Statistik saknas för icke anmälningspliktigt avfall som förs in till Sverige. Med det underlag som finns i dag gör verket den bedömningen att de typer av avfall som förs in till Sverige är av samma kvalitet som de svenska avfallsslag som är aktuella för energiutvinning i fastbränsleanläggningar. En tendens till ökning av införseln har dock noterats för de avfallsslag som är anmälningspliktiga. En ambition i samhället att öka biobränsleanvändningen samt en tillgång till billigt utländskt avfall är faktorer som kan bidra till en fortsatt ökad införsel. Med de förslag som redovisas i Aktionsplan Avfall samt av Deponiskatteutredningen kommer det att bli avsevärt dyrare att deponera avfall i Sverige, vilket i gengäld motverkar en ökad införsel. Verket anser mot denna bakgrund att införseln av avfall till energiutvinning inte nu behöver regleras.

Det pågår för närvarande en diskussion inom EU där enskilda medlemsländer önskar utsträcka anmälningsplikten till flera avfallsslag för att bättre kunna reglera gränsöverskridande transporter. Frågan om att kunna reglera transporterna av dessa icke anmälningspliktiga avfall anser verket dock vara av underordnad betydelse i förhållande till behovet av att ha gemensamma regler inom EU.

Möjligheten att motsätta sig införsel av anmälningspliktigt avfall till återvinning är dock begränsad. Det finns en möjlighet att från fall till fall motsätta sig införsel om de mål inom avfallsområdet, som fastställts i nationella eller lokala planer för avfallshanteringen, inte kan uppnås. Ett sådant exempel skulle kunna vara om inhemskt avfall deponeras i stället för förbränns till förmån för utländskt avfall. Som tidigare framhållits anser Naturvårdsverket att denna situation inte föreligger idag. Vi bör dock framöver följa upp om inhemskt brännbart avfall deponeras i stället för förbränns till förmån för avfall utifrån.

En fördel med att låta anmälningsplikten omfatta fler avfallsslag kan vara att det avfall som förs in bättre kan kontrolleras. I Aktionsplan Avfall

föreslår dock Naturvårdsverket att aktörer som samlar in eller transporterar avfall eller för annans räkning ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall (t.ex. handlare och mäklare) skall registreras hos länsstyrelsen om dessa inte redan omfattas av tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen eller renhållningslagen. Enligt EU:s transportförordning skall dessutom transporter av anmälningspliktigt avfall åtföljas av uppgifter om bl.a. avfallsslag och mängder. Verket avser vidare att under kommande år utveckla ett system för bättre framtida avfallsstatistik i Sverige. Verket vill därtill åter framhålla vikten av att förbättra tillsynen inom avfallsområdet. Detta har framförts såväl i Aktionsplan Avfall som Deponiskatteutredningen samt i ett flertal remissvar på dessa utredningar.

Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket att det varken i dagsläget eller år 2005 finns tillräckligt med avfallsförbränningskapacitet för organiskt avfall i Sverige. Med fastbränsleanläggningarna som ett komplement bör vi dock kapacitetsmässigt klara den avfallsmängd som skall förbrännas i stället för att hamna på deponi. Från miljösynpunkt är det viktigt att gränsen blir klargjord mellan vilka avfallsslag som bör förbrännas i avfallsförbränningsanläggningar och vilka som kan accepteras i fastbränslepannor blir klargjord. Naturvårdsverket har i Aktionsplan Avfall föreslagit bemyndiganden som ger verket möjlighet att meddela erforderliga föreskrifter, men avser att oberoende härav ta fram en vägledning i samverkan med länsstyrelserna och branschen.

Mot bakgrund av redovisade bedömningar anser verket vidare att det från miljösynpunkt är viktigt att avvecklingen av deponeringen av organiskt avfall ej sker i för hög takt i förhållande till den förväntade kapacitetsutbyggnaden av biologisk behandling och materialåtervinning. En alltför snabb avveckling av deponeringen innebär risk för att alternativen till förbränning inte får en chans att etableras och att därmed organiskt avfall i alltför hög grad styrs till förbränning. Naturvårdsverket anser att det i Aktionsplan Avfall föreslagna slutåret, år 2005, för avveckling av deponering av organiskt avfall bör ligga fast. Däremot föreslår verket att den föreslagna tidpunkten för när en sorteringsföreskrift, och därmed kopplat krav på att inte deponera den utsorterade fraktionen, bör träda i kraft först år 2002, d.v.s. två år senare än vad som angavs i Aktionsplan Avfall.

Naturvårdsverket har av regeringen fått i uppdrag att bl.a. föreslå ett miljöriktigt omhändertagande av uttjänta PVC-produkter. Kemikalieinspektionen fick samtidigt i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder för att minimera risker m.m. med olika tillsatser till PVC.

Varje år uppkommer ca 40 000 ton PVC-avfall. Av detta deponeras ca 28 000 ton och ca 12 000 ton förbränns med energiutvinning. Idag sker ingen återanvändning eller materialåtervinning av uttjänta PVC-produkter i Sverige, men mer än 7 500 ton PVC materialåtervinns från produktionsspill.

Av det uppkomna PVC-avfallet återfinns dryga 70%, eller ca 29 000 ton, inom produktgrupper med existerande eller kommande producentansvar (förpackningar, bygg, elektr(on)iska produkter och bilar).

Förslag till miljöriktigt omhändertagande av PVC-produkten som tjänat ut

Naturvårdsverket anser att bästa omhändertagande av uttjänta PVC-produkter, liksom för andra termoplast, i första hand är återanvändning och materialåtervinning, i andra hand förbränning med energiutvinning. I sista hand så ska PVC läggas på deponi.

Utifrån dagens kunskap bedömer Naturvårdsverket att det omhändertagande av PVC-avfall som förekommer idag, dvs. deponering och förbränning med energiutvinning, även i fortsättningen kan accepteras från miljösynpunkt. Men det är bättre både från resurs- och miljösynpunkt att återanvända och materialåtervinna PVC.

Bedömning av förutsättningarna för återanvändning, materialåtervinning, förbränning och deponering

Förutsättningar för återanvändning och materialåtervinning av PVC-produkter finns främst inom bygg- och anläggningsbranschen (t.ex. rör och golv), men finns även inom andra produktgrupper. För att system för återanvändning och materialåtervinning ska kunna fungera är det viktigt med:

Ekonomiska drivkrafter, exempelvis:

- kostnadseffektiv logistik
- att det blir dyrare att deponera
- att jungfrulig råvara blir dyrare.

Lagstiftning eller frivilliga åtaganden, exempelvis:

- återtagningssgaranti för förbrukade produkter
- producentansvar.

Att krav på kvalitet och säkerhet uppfylls, exempelvis:

- fungerande källsortering
- god kontroll på ev. miljöstörande tillsatser.

Naturvårdsverket bedömer mot bakgrund av KemI' riskanalys att det är acceptabelt från hälso- och miljösynpunkt att återanvända produkter eller att bearbeta och använda produkter av återvunnet material av PVC med de miljöstörande tillsatser som har utpekats. Bly och tennorganiska föreningar som kan finnas i stabilisatorer i PVC ligger hårt fast i materialet och läcker inte ut. Mjukgörare, t.ex. ftalater, ligger inte lika fast i materialet och vid bearbetning avgår en del vid de förhöjda temperaturer som då råder. Vid viss typ av tillverkning bör reningsutrustning installeras. Risk för spridning av ftalater vid materialåtervinning av mjukgjord PVC bedöms därför vara försumbar.

Återvunnet material ersätter nyråvara, varför den totala belastningen av exempelvis ftalater inte påverkas specifikt. Beträffande bedömning av plastadditiven se Kemikalieinspektionens redovisning av sitt uppdrag.

Förutsättningarna för förbränning av PVC-avfall är väl kända. PVC bidrar med ca hälften av det klor som tillförs avfallsförbränningsanläggningarna och med mindre mängder bly. PVC bidrar också till att höja bränslevärdet på avfallet.

Den klorlast som avfallsförbränningsanläggningarna har idag innebär att andra betingelser är av klart överordnad betydelse för dioxinbildningen. En minskning av PVC-halten i avfallet kommer därför inte att förändra utsläppsmängden av dioxiner i rökgaserna, eller minska dioxinhalten i restprodukterna från rökgasreningsanläggningar i någon märkbar grad. Först om allt PVC-avfall som uppkommer skulle förbrännas, dvs. ca 40 000 ton per år, kommer man upp i den nivå då klorlasten kan leda till ökad dioxinbildning. Samtidigt har vi en utveckling som går mot ökad separat hantering av matavfall genom kompostering och rötning, och därmed en minskad klorbelastning i våra förbränningsanläggningar.

Förutsättningarna för deponering av PVC-avfall är inte helt kända. Kunskapen om de processer som sker i deponier i allmänhet och vad som händer specifikt med PVC i deponier är begränsad. Sannolikt sker nedbrytning av PVC mycket långsamt under de förhållanden som normalt råder i deponier. Dagens kunskap tyder på att emissionerna från deponerad PVC kommer att vara mycket små i förhållande till övriga emissioner från deponier om deponeringen sker på ett miljöriktigt sätt. Ett europeiskt forskningsprojekt, där svenska forskargrupper deltar, pågår och kommer att öka kunskapen inom området.

Åtgärder för att styra uttjänta varor och produkter av PVC till lämplig behandlingsmetod

Inom ramen för befintligt (förpackningar) och planerade producentansvar (bygg, bilar och elektr(on)iska produkter) kan föreskrivas närmare krav på visst omhändertagande. Naturvårdsverket anser att PVC varken miljö- eller mängdmässigt motiverar en separat avfallsbehandling för närvarande. En höjd ambition inom kretsloppsarbetet kan komma att motivera en styrning mot ökad återanvändning och materialåtervinning.

Bedömning av miljöeffekterna av konventionell deponering av PVC-produkter

Deponering på det sätt som varit vanligast förekommande hittills i Sverige innebär deponering med begränsade krav på skyddsåtgärder och med små möjligheter till en ändamålsenlig kontroll av verksamheten. Denna typ av deponering anser Naturvårdsverket inte är acceptabel från miljösynpunkt med tanke på den stora föroreningspotential som finns i deponierna. Naturvårdsverket utarbetar därför ett allmänt råd för deponering som innebär ökade krav och en uppstyrning av deponeringsverksamheten.

De flesta avfall innebär vissa långsiktiga risker för hälsa och miljö, det gäller också PVC med sitt föroreningsinnehåll. Kunskapen är fortfarande begränsad om spridning av mjukgörare, stabilisatorer och eventuella nedbrytningsprodukter. Från miljösynpunkt måste således samma krav ställas på deponering av PVC som på andra avfall. Dagens kunskap tyder på att emissionerna från deponerad PVC inte utgör något stort miljöproblem.

Följande instanser har inkommit med yttrande:

Kommerskollegium, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Socialstyrelsen, Apoteksbolaget, Statskontoret, Statistiska Centralbyrån (SCB), Riksrevisionsverket (RRV), Kungl. Tekniska Högskolan (KTH), Högskolan i Luleå, Chalmers Tekniska Högskola, Statens livsmedelsverk (SLV), Arbetarskyddsstyrelsen (ASS), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konkurrensverket, Boverket, Bygghälsningsrådet (BFR), SIS-Standardiseringen i Sverige, Institutet för fiber- och polymerteknologi, Konsumentverket (KOV), Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen (KemI), Stenungsunds kommun, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Svenska Kommunförbundet, Naturskyddsföreningen, Sveriges Industriförbund, Kooperativa Förbundet, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Ciba Geigy, Golvbranschens Riksorganisation, Greenpeace, Hydro Plast AB, ICA, Industrins Byggmaterialgrupp, Kemikontoret Läkemedelsindustrins branschorganisationer, Neste Oxo AB, Nordiska Plaströrgruppen, Plast- och kemibranscherna, Svensk Plastindustriförening.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle, men avstått från att yttra sig:

Läkemedelsverket, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Stiftelsen Institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Landstingsförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Byggsektorns kretsloppsråd, Föreningen Sveriges Plastfabrikanter, Grossistförbundet Svensk Handel, Miljöförbundet, Svenska Renhållningsverksföreningen (RVF), Sveriges Färgfabrikanter förening.

För närvarande finns det två förordningar som föreskriver producentansvar för returpapper. Förordningen om producentansvar för förpackningar (SFS 1994:1236) reglerar bl.a. förpackningar av papper och kartong samt wellpapp. Förordningen om producentansvar för returpapper (SFS 1994:1205) reglerar returpapper av tidningar, tidskrifter, kataloger, reklambroschyrer och andra liknande produkter. Båda förordningarna träder i kraft den 1 oktober 1994.

Naturvårdsverket och skogsindustrin har gjort tolkningen att allt trähaltigt tryckpapper, såväl tidningspapper som annat trähaltigt tryckpapper, omfattas av förordning om producentansvar för returpapper. Skälet är att tidningar, tidskrifter, kataloger och reklambroschyrer huvudsakligen utgörs av trähaltigt papper. En annan anledning är att skogsindustrins statistik om papperskonsumtion och insamling är baserad på en uppdelning av papper i träfritt papper, trähaltigt papper och olika förpackningar m. m.

Gällande två förordningar innebär att av det returpapper som är möjligt att samla in och återvinna är det endast träfritt och lätt trähaltigt tryckpapper som inte regleras genom producentansvar. Träfritt eller lätt trähaltigt tryckpapper kallas för finpapper. Finpapper används huvudsakligen för tillverkning av kopieringspapper, datalistor, blanketter, böcker, skrivpapper, reklamtryck och kuvert. Dessa pappersprodukter används i stor utsträckning på kontor. Finpapper används också för olika typer av säkerhetspapper. I denna rapport kallas finpapper även för kontorspapper.

Den totala papperskonsumtionen i Sverige 1995 var ca. 2 miljoner ton. Konsumtionen av finpapper var 340 000 ton. Av detta (d.v.s. finpapper) insamlades 152 000 ton inkl. produktionsspill och överexemplar. Insamlingsgraden vad avser s.k. "post-consumer", d.v.s. exkl. produktionsspill och överexemplar, har av branschen uppskattats preliminärt till 37 % för 1995. Ungefär hälften av det insamlade kontorspapperet exporterades eftersom det saknades kapacitet att materialåtervinna hela mängden i Sverige. I Sverige har det insamlade kontorspapperet använts för att tillverka papper eller kartong.

Det framgår av Naturvårdsverkets enkätundersökning att 73 % av de ca 2000 undersökta arbetsplatserna har kontorspappersinsamling. En jämförelse mellan denna siffra och insamlingsgraden för kontorspapper tyder på att en hel del kontorspapper inte insamlas på de kontor som bedriver insamling. En viktig anledning till detta är troligen att vissa produkter av finpapper, t.ex. kuvert med plastfönster eller självhäftande lim och etiketter, är utformade på så sätt att insamling och materialåtervinning försvåras.

Insamling av kontorspapper finansieras av företagen som deltar i pappersinsamlingen och returpappersbruken. Engagemanget för insamling av kontorspapper är stort bland kontoren. De flesta kontoren bedriver returpappersinsamling av miljöskäl. Insamling av returpapper förenklar kontorens sophantering. Skärpta krav på hantering och deponering av avfall samt ev. införande av deponiskatt skapar ytterligare incitament för kontoren att insamla returpapper.

Deponering av returpapper bör upphöra. Det finns miljömässiga skäl till insamling och materialåtervinning av returpapper. Materialåtervinning av returpapper är också motiverad med hänsyn till hushållning med naturresurser. Returpapper som är av bra kvalitet bör samlas in för materialåtervinning medan resten bör förbrännas med energiutvinning. Detta innebär att återvinning av returpapper även i framtiden kommer att vara en kombination av materialåtervinning och förbränning.

Naturvårdsverket föreslår ökade insatser inom bl.a. följande områden för att åstadkomma en högre grad av insamling och återvinning av kontorspapper.

- miljöanpassning av pappersprodukter
- samarbete mellan tillverkare av papper, tryckerier samt tillverkare av tryckfärger och tryckutrustningar
- miljöanpassning av kontorens upphandling av pappersprodukter, kopiatorer och skrivare m.m.
- information till kontoren om källsortering, insamling och återvinning av kontorspapper
- utveckling och utvidgning av insamlingssystem
- ökning av kapaciteten för materialåtervinning

Naturvårdsverket har haft överläggningar med representanter från branschorganisationen Skogsindustrierna, finpapperstillverkarna, pappersbrukens inköpsbolag för returpapper och Grafiska Företagens Förbund om frivilligt eller lagstadgat producentansvar för kontorspapper. Som ett resultat av överläggningarna har Svensk Returpappersförening, Pappersåtervinning AB (PÅAB) och IL Returpapper AB till Naturvårdsverket inkommit med ett åtagande om ökad insamling och återvinning av kontorspapper. Åtagandet innebär att dessa aktörer förbinder sig att senast år 2000 insamla och återvinna minst 50 viktsprocent av det kontorspappersavfall som uppstår i Sverige och som är tekniskt möjligt att använda som råvara vid papperstillverkning. Det långsiktiga målet är satt till minst 75 %. Tidpunkten när detta mål skall vara uppnådd ska enligt åtagandet fastställas i diskussion mellan dessa aktörer och Naturvårdsverket när uppgifter om insamling och återvinning för år 2000 är tillgängliga.

Naturvårdsverket anser att ett viktigt syfte med producentansvar för slutligt omhändertagande av uttjänta produkter är att skapa incitament för producenterna att miljöanpassa sina produkter. En fördel med lagstadgat

producentansvar är att producenternas skyldigheter för insamling och återvinning gäller oavsett konjunktursvängningar. Insamlingsentreprenörer har ett kommersiellt intresse att bedriva insamling under de tidsperioder och i de områden där god lönsamhet kan uppnås. Ett system där ansvaret för insamling och återvinning av kontorspapper åvilar insamlingsentreprenörerna skapar inga direkta tryck på producenter att miljöanpassa sina produkter. Ett sådant system är också mer känsligt för konjunktursvängningar och förändringar av returpapperspriset på den nationella och internationella marknaden. För att insamling och återvinning av kontorspapper i Sverige skall fungera långsiktigt är det viktigt att insamlingsentreprenörerna får uppbackning för sitt åtagande från producenterna. Eftersom IL och PÅAB ägs av olika papperstillverkare bedömer Naturvårdsverket att åtagandet från insamlingsentreprenörerna är förankrat hos papperstillverkarna.

Ett system där ansvar för insamling och återvinning av kontorspapper åvilar insamlingsentreprenörer genom ett frivilligt åtagande har vissa fördelar jämfört med lagstadgat producentansvar. Vid genomförandet av producentansvar för tidningar har frågan om rättigheter och skyldigheter vid insamling av returpapper diskuterats livligt och det har uppstått konflikter mellan olika insamlingsentreprenörer. Vid ett frivilligt åtagande finns det inget behov att föra en strikt definition av vilka som är producenter. Det aktuella åtagandet bör inte leda till någon restriktion på vem som har rätt att bedriva insamling av kontorspapper. Kontoren har frihet att upphandla insamlingsentreprenör på marknadsvillkor.

Naturvårdsverket ser positivt på ett frivilligt åtagande för ökad insamling och återvinning av kontorspapper. Detta kräver mindre arbetsinsatser från myndigheter jämfört med ett lagstadgat producentansvar. Att åtagandet för insamling och återvinning kommer från insamlingsentreprenörer istället för producenter har både för- och nackdelar. Verket samlade bedömning är dock att detta förfarande bör kunna accepteras.

Naturvårdsverket anser att det kortsiktiga målet för återvinning av kontorspapper som insamlingsentreprenörerna åtagit sig (50 % år 2000) kan accepteras även om verkets bedömning är att en högre nivå kan uppnås. Det långsiktiga målet (75 %) är enligt verkets uppfattning rimligt. Insamlingsentreprenörerna föreslår att tidpunkten för när det långsiktiga målet skall vara uppfyllt fastställs när statistik över insamling och återvinning för år 2000 är tillgänglig. Verkets bedömning är att 75 % av det kontorspappersavfall som uppstår i Sverige bör kunna insamlas för återvinning senast år 2005. Det insamlade returpapperet skall i första hand användas för materialåtervinning om det inte finns starka skäl som talar emot.

En annan viktig producentgrupp är tryckerier. Verkets uppfattning är att även tryckerierna bör verka för ökad insamling och återvinning av kontorspapper. En viktig anledning till att tryckerierna bör vara delaktiga är att de har en betydande roll i arbetet med miljöanpassning av

tryckmetoderna så att avfall av trycksaker inte ger problem i insamlings- och återvinningsledet. Naturvårdsverket anser att miljanpassning av produktutformning och tryckmetoderna är två av de viktigaste insatsområdena för att uppnå högre insamlings- och återvinningsgrad av kontorspapper. Verket anser att tryckeriernas delaktighet bör kunna regleras genom en överenskommelse mellan insamlingsentreprenörerna och Grafiska Företagens Förbund. Det ligger i producenternas intresse att en sådan överenskommelse uppnås.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att genomförandet av åtagandet från insamlingsentreprenörerna följs upp. En samrådsgrupp med representanter från Naturvårdsverket, insamlingsaktörerna och producenterna (bl.a. finpapperstillverkare och tryckerier) bör bildas. Gruppens uppgifter bör vara att följa upp genomförandet av åtagandet och att föreslå ytterligare åtgärder som bedöms nödvändiga för att nå de uppsatta målen. Gruppen bör även verka för att bättre statistik om konsumtion, insamling och återvinning av kontorspapper tas fram.

Naturvårdsverket avser att före utgången av 1998 till regeringen redovisa en uppföljning av hur arbetet med att öka insamling och återvinning av kontorspapper fortskridit. Verket kommer då även att utvärdera om ytterligare åtgärder eller styrmedel behövs för att nå målen.

Naturvårdsverket föreslår att effekterna av det frivilliga åtagandet avvaktas innan några ekonomiska eller administrativa styrmedel införs.

Kretsloppsdelegationens sammanfattning av förslagen i rapporten
Producentansvar i byggsektorn

Förslagen i denna rapport skall driva på en nödvändig miljöanpassning av bygg- och rivningsprocesser. Åtgärder föreslås såväl vad gäller miljöegenskaper hos byggprodukter som hantering av bygg- och rivningsmaterial.

Byggsektorn - representerad av Byggsektorns Kretsloppsråd - har efter samråd med Kretsloppsdelegationen åtagit sig att genomföra en miljöanpassning av byggsektorns produkter och aktiviteter.

Kretsloppsdelegationen föreslår, som komplettering till byggsektorns åtagande dels en obligatorisk miljöbesiktning vid alla anmälningspliktiga ändringar, dels förslag om särskild hantering av bygg- och rivningsavfall samt villkor för deponering av bygg- och rivningsmaterial. Kretsloppsdelegationen föreslår också att regeringen tar initiativ till en med byggsektorns aktörer gemensam uppföljning av handlingsplanens åtagande och ett samarbete med byggsektorns aktörer om de mer detaljerade reglerna för miljöbesiktning och villkor för deponering av bygg- och rivningsprodukter.

Bakgrund

Stora materialmängder omsätts i byggsektorn, men nästan alla restprodukter från byggande och rivning läggs på avfallsdeponi idag, trots möjligheterna till materialåtervinning och energiutvinning. En del av bygg- och rivningsavfallet är miljöfarligt, men tas inte om hand på föreskrivet sätt. De nya produkter som byggs in är inte tillverkade med tanke på miljö och hälsa eller anpassade för återvinning. Inom byggsektorn är möjligheterna att spara råvaror och energi stora, liksom möjligheten att i större utsträckning än idag använda material och byggmetoder som minskar hälso- och miljörisiker.

Byggsektorns alla aktörer - konstruktörer, materialtillverkare, entreprenörer, ägare och finansiärer - har viktiga roller i utvecklingen av kretsloppssamhället.

Producentansvar i byggsektorn

I inledningen till kretsloppspropositionen sägs, liksom i direktiven till delegationen: "Från statsmakternas synpunkt är en sådan lösning att föredra som innebär att marknaden självmant utformar och tillämpar system som leder till de uppsatta målen". Kretsloppssamhället kan inte åstadkommas enbart genom statliga direktiv - resultatet är också beroende av kunskap, attityder och beteende hos samhällets aktörer.

Kretsloppsdelegationen inbjöd företrädare för byggsektorn till ett första samråd i mars 1994 med sikte på att formulera producentansvar för byggvaror. I oktober 1994 inrättade branschen på eget initiativ Byggsektorns Kretsloppsråd för att kunna vara en samlad och lätt identifierbar samtalspart till Kretsloppsdelegationen.

Tanken med producentansvar är att producenten skall ta ett större ansvar för varornas miljöbelastning under hela livscykeln.

Producentansvaret skall dels leda till kretsloppsanpassning av nya produkter och konstruktioner, dels till förebyggande åtgärder för att minska uppkomsten av restprodukter, men också till ökad återanvändning och återvinning av de restprodukter som ändå uppstår.

Byggsektorns Kretsloppsråd har aktivt och i samråd med Kretsloppsdelegationen arbetat fram ett förslag till ett eget handlingsprogram för miljöanpassning av byggsektorns aktiviteter - produktutveckling, projektering, byggande, förvaltning, ändring och rivning. Åtagandet är förankrat inom byggsektorn genom ett omfattande remissförfarande.

Överväganden

Producentansvar för uttjänta produkter har hittills utformats med stöd i renhållningslagen och gäller varor som är förhållandevis enkla att definiera. De är dessutom kortlivade och producenterna därför i regel kända när varorna tjänat ut.

Byggnadsverk och anläggningar är komplexa produkter med lång livslängd. Många produkter, kanske merparten utom själva stommen, i en byggnad byts successivt ut under årens lopp och många som kan betraktas som producenter har del i denna process. Ytterst ansvarig för ändringar är ägaren eller byggherren. När byggnaden en gång skall rivas är det inte troligt att de som ursprungligen uppförde huset, eller ansvarade för ombyggnaderna, finns kvar. Det går därför inte att åstadkomma en kretsloppsanpassning av byggvaror genom att försöka peka ut någon ursprungsproducent som ansvarig för de uttjänta produkterna. Ansvaret för byggnadsverkens beståndsdelar måste ligga hos husets eller anläggningens ägare.

Producentansvar i byggsektorn bör avse:

Kretsloppsanpassat byggande

- * att avstå från miljöfarliga ämnen och komponenter i byggprodukterna
- * att välja lösningar som innebär att minsta möjliga avfall uppstår
- * att välja miljö-, hälso- och återvinningsanpassade byggprodukter
- * att välja långlivade material
- * att prioritera återanvändning av byggvaror och materialåtervinning vid framställning av byggvaror

Kretsloppsanpassad rivning

- * att så tidigt som möjligt identifiera miljöfarliga och miljöstörande delar i byggprodukterna, så att dessa kan tas om hand på ett föreskrivet sätt.

- * att riva eller demontera på ett sätt som ger större förutsättningar för återanvändning och återvinning av material.

Prop. 1996/97:172
Bilaga 8

Ett stort antal aktörer och faktorer påverkar möjligheterna till kretsloppsanpassning. Detta ställer krav på lösningar som omfattar flera typer av styrmedel, varav utbildning på många nivåer är en av de viktigaste.

Byggsektorns åtagande

Byggsektorn åtar sig att

- förbättra kompetensen och kunskapen i miljöfrågor och intensifiera redan påbörjade utbildningsinsatser,
- begränsa framtida miljöproblem genom att i tidiga skeden - vid produktutveckling, planering och projektering - miljöanpassa byggnadsverk och byggprocesser,
- utforma och tillhandahålla byggvarudeklarationer snarast, dock senast under 1997,
- i samband med revidering kretsloppsanpassa byggstandarder, avtal och dokument, som t.ex. AMA, senast under 1998.
- identifiera miljöfarligt avfall från nybyggnad, underhåll, ändring och rivning samt källsortera detta för att avfallet skall kunna omhändertas på ett miljöriktigt sätt,
- källsortera restprodukter senast under 1997, bl.a. för att förbättra förutsättningarna för återvinningsindustrin,
- se till att avfall endast lämnas till avfallslämnare godkända enligt byggsektorns regler,
- till år 2000 halvera byggsektorns avfallsmängd tilldeponi, samt
- följa upp handlingsplanens åtagande.

Kretsloppsdelegationens förslag

Kretsloppsdelegationen föreslår att

- miljöbesiktning görs obligatorisk vid alla anmälningspliktiga ändrings- och rivningsåtgärder,
- bygg- och rivningsmaterial som önskas kvittblivet måste bli föremål för en seriös och kretsloppsorienterad hantering innan det får läggas på deponi; dvs. bygg- och rivningsavfall skall lämnas till en godkänd återvinnare och att endast behöriga återvinnare får lämna bygg- och rivningsmaterial till deponi samt
- en av regeringen särskilt utsedd kommitté där byggsektorns representanter deltar får i uppdrag att utforma närmare föreskrifter för miljöbesiktning och godkännande av återvinnare. Kommittén skall också vid en särskild kontrollstation 1999 utvärdera det frivilliga åtagandet, justera mål och överväga ytterligare styrmedel.

Dagens snabba utveckling inom informationsteknologin innebär stora möjligheter för människor att öka sina kontaktytor och tillgodogöra sig information. Samtidigt har den explosionsartade utvecklingen av IT-samhället en baksida. Elektronikprodukterna innehåller många kända miljöfarliga ämnen och många i varuproduktionen tidigare oanvända ämnen med okända effekter på hälsa och miljö. Vid produktutvecklingen har miljöaspekterna haft en underordnad betydelse. För att nå framgångar på marknaden har tekniska prestanda varit långt viktigare. Detta gör det speciellt angeläget att få fram ett fungerande producentansvar för elektronikprodukter. Tillverkare av elektriska och elektroniska produkter måste ta ansvar för produkternas miljöeffekter. Även återförsäljarna måste ta sitt ansvar som följd av att de på marknaden för ut produkter som innehåller miljöstörande ämnen. Tyvärr har inte Kretsloppsdelegationen fått något förslag från producenterna som kunnat utgöra en grund för förhandlingar om ett frivilligt åtagande om producentansvar.

Kretsloppsdelegationen föreslår förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av uttjänta elektriska och elektroniska produkter som ej genomgått behandling av en godkänd återvinnare. Kretsloppsdelegationen föreslår vidare att återförsäljare av elektriska och elektroniska produkter skall vara skyldiga att ta tillbaka uttjänta produkter. De som säljer elektriska och elektroniska produkter till konsument måste vara anslutna till ett återtagningssystem eller på annat sätt uppfylla sitt återtagningsansvar.

Förslagen ger drivkrafter för utveckling av mindre miljöbelastande produkter samtidigt som de åstadkommer en miljövänligare hantering av de uttjänta produkterna. Delegationen har varit angelägen att utarbeta ett förslag som ger sådana effekter eftersom de inbyggda miljöproblemen i elektriska och elektroniska produkter är så allvarliga. De miljöfarliga ämnena ger normalt inga problem så länge produkterna används, men kommer därefter förr eller senare att nå miljön om de inte läggs i helt täta deponier (metaller) eller sönderdelas genom förbränning (organiska föreningar). Varje sådan produkt är därför ett diffust, fördröjt utsläpp av ämnen som kan ge betydande och mycket långvariga miljöstörningar. En fortsatt stor tillförsel av sådana ämnen i elektriska och elektroniska produkter skulle ge en växande miljö-skuld som hårt skulle drabba våra efterkommande och den miljö där de skall leva.

Växande miljöproblem med innehållet i elektriska och elektroniska produkter

En allt större mängd elektriska och elektroniska produkter förs ut på marknaden varje år. Kännetecknande för dessa produkter är att de innehåller många idag kända miljöfarliga ämnen och många tidigare oanvända ämnen med okända effekter på hälsa och miljö. I stort sett alla elektroniska produkter innehåller kretskort. Det är den komponent i de elektriska och elektroniska produkterna som har den största mångfalden av ingående ämnen och föreningar.

Några miljöproblem i elektroniken är på väg att bemästras i nyare produkter. Det gäller förekomsten av kvicksilver i brytare och reläer samt PCB i bl.a. kondensatorer. Men problemet kvarstår att omhänderta de mängder av dessa komponenter som finns i produkter som används.

I följande ruta listas några för miljön kritiska komponenter i de elektriska och elektroniska produkterna.

KOMPONENT	MILJÖPROBLEM
Kretskort	Nästan samtliga grundämnen förekommer exempelvis de miljöfarliga ämnena bly, brom, antimon, silver, krom, barium, kvicksilver, kadmium, beryllium.
Katodstrålerör	1 kg bly per TV ger stort blytillskott till deponierna. Dessutom finns sällsynta grundämnen i ytskiktet
Laddbara batterier	Står för det avgörande tillskottet av kadmium till teknosfären
Plastkåpor	Står för stora tillskott av bromerade flamskyddsmedel och antimon
Displayer	Kan innehålla mycket hälso- och miljöfarliga ämnen
Kvicksilverbatterier och kvicksilverbrytare	Ger stora mängder kvicksilver i främst de 'historiska produkterna'
Gamla kondensatorer	Innehåller ofta PCB i de 'historiska produkterna'

I komponenter som reläer, induktorer och katodstrålerör finns grundämnen som inte tidigare använts industriellt, exempelvis europium, yttrium, praseodym, neodym, samarium, strontium och osmium. Ett annat exempel på sällsynta metaller är tantal, som är vanligt förekommande i kondensatorer på moderkort i datorer. En eventuell framtida industriell användning av supraledande material kan innebära en introduktion i ännu större skala av sällsynta metaller.

Den snabba introduktionen av nya ämnen i industriell varuproduktion har inte åtföljts av en lika snabb kunskapsutveckling vad gäller riskerna för miljö och hälsa. Någon bedömning av effekten av en samlad kraftigt ökad användning som följd av elektronikens expansion har inte gjorts. Ämnenas sällsynta förekomst i jordskorpan innebär att levande

organismer hittills inte exponerats för ämnena. Detta ger särskild anledning till försiktighet.

Prop. 1996/97:172
Bilaga 9

Vad en omfattande industriell användning av sällsynta metaller på sikt kan innebära i form av resursproblem är idag inte känt. Någon studie över hur snabb ökningen av användningen är jämfört med idag kända reserver har ej gjorts.

Obefintlig miljöinformation

För merparten elektriska och elektroniska produkter saknas dokumentation vad gäller produkternas innehåll av ämnen och kemiska föreningar. Det är därför omöjligt ens för miljömedvetna kunder att välja bort sådana produkter som innehåller oönskade miljöstörande ämnen.

Inte ens tillverkarna vet alltid vilka material de ingående komponenterna innehåller. Tekniska prestanda är avgörande för komponentvalet. Information om materialinnehållet är oftast av sekundär betydelse. Även återvinnarna har därför svårt att få uppgifter från tillverkarna om vilka miljöskadliga ämnen det finns i uttjänta elektroniska produkter, t.ex. finns inte alltid information om vilkareläer som är vätta med kvicksilver.

En mångfald produkter

Produktområdet elektriska och elektroniska produkter är mycket brett. Både med hänsyn till vikt och volym omfattar området alla produktstorlekar – från oerhört små mikroelektroniska produkter som exempelvis används i medicinsk teknik eller biologisk forskning till stora tyristorstyrda järnvägslok.

Produkterna kan vara producerade i massupplaga som TV-apparater eller skraddarsydda för mycket speciella ändamål som navigationsutrustning för satelliter. Ibland kan produkterna vara helt utan elektronik-innehåll, exempelvis en enkel elspis, ibland kan de innehålla en stor mängd komplicerade elektronikkretsar.

I nedanstående tabell ges en översikt av några av de viktigaste produktgrupperna.

PRODUKTGRUPP	ELEKTRONISKA PRODUKTER	ELEKTRISKA PRODUKTER
Hushållsmaskiner (bl.a. vitvaror)	Mikrovågsugnar	Elspisar, strykjärn, elvispar
Informationsbehandling (kontorselektronik)	Datorer, skrivare, kopiatorer	—
Teleutrustning (ingår ibland i kontorselektronik)	Telefoner, televäxlar, faxar, modem	Telekablar
Audio-videoutrustning (brunvaror)	TV- och radioapparater, ljudanläggningar	—
Andra elektroniska konsumentprodukter	Kameror, keyboards, spelkonsoler, leksaker, musikinstrument	—
Elektriska handverktyg	—	Borrmaskiner

Medicinsk utrustning	Röntgenutrustningar, datortomografer	Patientsängar
Ljuskällor	Urladdningslampor (lysrör)	Glödlampor
Elektrisk och elektronisk utrustning i byggnader	Styrutrustning för ventilation och hissar	Starkströms installationer
Storköksutrustning	—	Blandare, stekhällar, diskmaskiner
Industriell elektrisk och elektronisk utrustning samt styr- och reglerutrustning	NC-svarvar, styrning av industriella processer	Manuella verktygsmaskiner

Internationaliserad tillverkningsindustri

Stora volymvaror bland elektronikprodukter som TV-apparater, persondatorer och kopiatorer tillverkas huvudsakligen utomlands. Det har tidigare funnits många tillverkare av audio- och videoutrustning inom landet som Luxor, Luma, Radiola och Philips TV-tillverkning. Idag har i stort sett all tillverkning av audio-videoutrustning i större skala upphört i Sverige. Mycket av tillverkningen sker idag i Asien.

Viss datortillverkning finns i Sverige. Denna sker i medelstor skala som hopmontering av importerade komponenter.

Det finns en stor svensk tillverkning av privatägd elektronik – Ericssons tillverkning av mobiltelefoner. Denna produktion sker, liksom Electrolux tillverkning av elektriska hushållsmaskiner, för en världsmarknad.

För elektrisk och elektronisk utrustning som används yrkesmässigt finns flera stora tillverkare inom landet. Medicinsk-teknisk utrustning, storköksutrustning, sedel- och varuautomater samt industriell styr- och reglerutrustning är exempel på produkter som tillverkas i landet.

Elektroniska komponenter tillverkas i stor utsträckning i andra länder och importeras till Sverige. Däremot finns ett antal tillverkare inom landet av elektriska komponenter som motorer, generatorer och kablar.

Syftet med producentansvaret

Syftet är att de produkter som förs ut på marknaden är så väl kretsloppsanpassade som möjligt. Detta innebär att produkterna åstadkommer minsta möjliga påverkan på miljön och tar i anspråk så litet resurser som möjligt i tillverkningen och leden innan, under nyttjandetiden och vid skrotningen. I praktiken leder detta till att produkterna framöver kommer att innehålla allt mindre av miljöfarliga ämnen, är lätta att demontera, inte innebär resursslöseri, är långlivade och uppgraderbara. Producentansvar är en metod för att förbättra miljön genom att skapa drivkrafter för kretsloppsanpassade produkter. Producentansvar innebär också att en överlåtare tar ansvar för att hans tillhandahållande av produkter med inneboende miljöstörande egenskaper får så litet effekter som möjligt på miljön.

Ett producentansvar som utsträcks till ansvar för de uttjänta produkterna skall ge drivkrafter till produktförbättringar.

Ett annat viktigt syfte med producentansvaret – dock inte huvudsyftet – är ett miljömässigt riktigt omhändertagande av de uttjänta produkterna.

Prop. 1996/97:172
Bilaga 9

Lag om återvinning och producentansvar beträffande elektriska och elektroniska produkter

Delegationen föreslår en ny lag om producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter. Lagen innehåller en återtagningsskyldighet för producenter av elektriska och elektroniska produkter samt förbud mot deponering, förbränning eller fragmentering av elektriska och elektroniska produkter utan föregående behandling. Med dessa åtgärder skapas drivkrafter för att dels förändra produkterna i miljöanpassad riktning, dels åstadkomma en mer miljöanpassad hantering av de uttjänta produkterna.

Förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av icke-behandlade uttjänta elektriska och elektroniska produkter

Delegationen föreslår ett förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av uttjänta elektriska och elektroniska produkter som inte föregåtts av behandling hos en godkänd återvinnare. Förbudet tvingar fram en särbehandling av uttjänta elektr(on)iska produkter. Förbudet överensstämmer med regler som redan införts av enskilda kommuner och fragmenteringsanläggningar. Förbudet innebär att dessa lokala regler utvidgas, preciseras och görs landsomfattande.

Den behandling som avses i rubriken innebär främst att komponenter innehållande miljöfarliga ämnen eller sällsynta ämnen skall avskiljas för speciell behandling. Möjligheten till återanvändning och återvinning bör tas till vara. Behandlingskraven preciseras genom föreskrifter från Naturvårdsverket och kan därmed anpassas till det aktuella kunskapsläget och teknikutvecklingen. Ingenting hindrar företag som bedriver industriprocesser, i syfte att återvinna metaller ur elektronikskrot, att kvalificera sig för att bli auktoriserade återvinnare. Även sådana företag måste dock följa de kommande föreskrifterna beträffande demontering. Ifall produkter eller komponenter inte innehåller komponenter eller material som i föreskrift angetts skall demonteras och särbehandlas, behövs ingen ytterligare behandling innan exempelvis förbränning eller demontering.

Återtagningsplikt

Delegationen föreslår att producenter (sådana som yrkesmässigt tillhandahåller elektriska och elektroniska produkter) åläggs att ta emot uttjänta elektriska och elektroniska produkter. Återtagningsplikten utformas som en säljregel och en representantregel gällande återförsäljarna. Dessa regler innebär att återförsäljarna (de som yrkesmässigt tillhandahåller elektriska och elektroniska produkter till konsument) blir skyldiga att ta emot produkter enligt följande regler.

- *Säljregeln*

Återförsäljaren blir skyldig ta emot en vara som lämnas till honom i samband med att han säljer en ny vara som är av samma typ (exempelvis TV eller kopiator) som den av köparen tillbakalämnade produkten (oavsett fabrikat).

Motivet för säljregeln är att den som yrkesmässigt förser marknaden med produkter innehållande miljöstörande ämnen också måste vara beredd att ta tillbaka motsvarande mängd produkter för miljömässig återvinning.

- *Representantregeln*

Återförsäljaren blir skyldig att ta emot en uttjänt vara om den är av samma typ och fabrikat som de varor återförsäljaren i sin yrkesmässiga verksamhet tillhandahåller.

Motivet för denna regel är likartat som för säljregeln; dvs. den som yrkesmässigt tillhandahåller produkter av ett visst slag och fabrikat måste vara beredd att ta emot uttjänta sådana produkter.

Representantregeln möjliggör att återförsäljarna – om de finner att en viss produkt medför stora kostnader för ett miljöriktigt omhändertagande – byter till ett varumärke med mer miljöanpassade produkter. På detta sätt skapas drivkrafter även hos tillverkarna att utveckla mer miljöanpassade produkter. Både säljregeln och representantregeln avses gälla återförsäljare.

Informationsansvar

För att inte återförsäljarna skall kunna undandra sig sitt återtagningsansvar genom att "ligga lågt", samt för att främja en hög insamlingsgrad, åläggs de en informationsplikt gentemot användarna. På detta sätt skall användarna få reda på sina rättigheter att lämna uttjänta produkter till återförsäljarna eller det insamlingssystem dessa är anslutna till.

Krav på återförsäljare

Återförsäljarna måste vara anslutna till ett insamlingssystem som uppfyller givna kriterier, eller på annat sätt kunna visa att de uppfyller sitt återtagningsansvar. De måste vid tillsyn kunna visa bevis på detta. Insamlingssystemen måste ha kontrakt med och leverera till auktoriserade återvinningsföretag. Insamlingssystemen måste vara godkända av länsstyrelse.

Insamlingssystemet kan exempelvis vara ett av branschen organiserat system, ett fristående insamlingssystem knutet till ett återvinningsföretag eller ett kommunalt insamlingssystem. En leverantör och märkesrepresentant kan också organisera ett insamlingssystem för de återförsäljare som huvudsakligen representerar hans varumärke. Det finns inget som hindrar att producenterna i en kommun anlitar kommunen för att sköta insamlingsarbetet – mot den ersättning som parterna kommer

överens om eller att kommunen tar initiativet till att på affärsmässiga grunder organisera insamlingssystem.

Prop. 1996/97:172
Bilaga 9

Principen förorenaren betalar

Delegationens förslag till producentansvar för elektriska och elektroniska produkter bygger på ett synsätt att alla som yrkesmässigt tillhandahåller elektriska och elektroniska produkter (producenter) därmed är förorenare som följd av de miljöstörande ämnena i produkterna, i de fall det inte finns fullgoda system för insamling och återvinning. Detta synsätt är analogt med att tillverkningsindustrier uppfattas som förorenare på grund av utsläppen via skorstenar och avloppsrör. Ur miljösynpunkt kan spridningen av föroreningar via varuförsäljning vara ännu allvarligare än spridning via fabrikskorstenar och avloppsledning. Förslaget innehåller därför krav riktade mot producenter för att nedbringa föroreningarna som följd av verksamheten.

Brett produktomfång

I den tabell som följer ges en översikt av produktomfånget för den av delegationen föreslagna återtagningsskyldigheten.

Elektroniska produkter, som ägs av privatperson för enskilt bruk, omfattar audio/video-utrustning, sådan kontorselektronik som används i hushållen (skrivare, kopiatorer och PC), teleutrustning som används för privat bruk (telefoner, mobiltelefoner, faxar, modem) samt gruppen andra elektriska och elektroniska konsumentprodukter (handverktyg, leksaker etc).

Producentansvaret blir i stort sett likartat för privatägd elektronik och för företags- och förvaltningsägd elektr(on)isk utrustning som är serietillverkad i större skala för flera kunder. Orsaken är att när det gäller massproducerade varor har användaren – även om det är ett företag eller förvaltning – inte några möjligheter att påverka utformningen och därmed miljöpåverkan. Ett sådant producentansvar har också redan antagits av vissa företag inom kontorselektronikområdet.

PRODUKTOMRÅDET (produkttyp och ägare)	SÄLJREGEL-	REPRESENTANT	KOMMUNALT
	REGEL	REGEL	ANSVAR FÖR
			ÖVERSKJUTANDE
			OCH FÖRÄLDRA-
			LÖST SKROT

Privatägda elektriska och elektroniska produkter	ja	ja	ja
--	----	----	----

Företags- och förvaltningsägd elektr(on)isk utrustning som inte är konstruerad i enlighet med kundens önskemål. (exempelvis kontorselektronik, teleutrustning och handverktyg)	ja	ja	nej
--	----	----	-----

Industrielektronik m.m. som
är konstruerad i enlighet
med kundens önskemål.

nej

nej

–

När däremot beställaren har en möjlighet att utöva ett avgörande inflytande på de elektr(on)iska produkternas utformning är det rimligt att det ekonomiska ansvaret för kvittblivningen av produkterna blir en förhandlingsfråga mellan producent och användare. Här är det alltså upp till användaren att finna mottagare av de uttjänta produkterna, antingen kommun, producent eller återvinningsföretag. Samtliga dessa tänkbara mottagare har också rätt att ta betalt för sina tjänster. Förekomsten av alternativa mottagare skall förhindra att användarna får betala för mycket för återvinningstjänsterna.

Kyl/frys kommer dels från hushållen, dels från större byggföretag. Här finns redan idag ett insamlingsansvar hos kommunerna, på grund av innehållet av CFC i kylskåp och frysskåp. För kyl/frys-produkter är det därför naturligt att kommunerna även de närmaste åren har ansvaret för de produkter som kommer från hushållen. Samma regler som för andra elektriska och elektroniska produkter – dvs. ingen förbränning, deponering eller fragmentering utan föregående behandling hos auktoriserad återvinnare – gäller även här. När de uttjänta kylskåpen i en framtid inte kommer att innehålla CFC, bör det kommunala ansvaret omprövas.

'Föräldralöst skrot'

När vare sig säljregeln eller representantregeln går att tillämpa ('föräldralöst skrot'), finns inget producentansvar att utkräva. I dessa fall måste kommunerna – i enlighet med sitt ansvar för hushållsavfall – ta ett ansvar för insamlingen och återvinningen av 'föräldralöst' skrot från hushållen. Detta innebär att det parallellt med producenternas insamlingar kommer att finnas kommunala sådana.

Det står däremot kommunerna fritt att ta betalt av företag, förvaltningar eller andra yrkesmässiga verksamheter som önskar lämna in 'föräldralöst skrot' till kommunen, i stället för till andra insamlingssystem eller återvinnare.

'Överskjutande' skrot

Det är möjligt att säljmönstren kommer att skilja sig från de naturliga mönstren för återlämning av produkter. Konsumenter kan förväntas resa långt till stormarknader för att köpa billigare elektriska och elektroniska produkter medan de kanske inte reser längre än till närmaste märkesrepresentant för att bli av med den uttjänta produkten. På detta sätt kan en lokal återförsäljare drabbas av en större mängd uttjänta produkter än som svarar mot hans försäljning. Sådana snedfördelningar kan försämra lokala handlares konkurrenskraft till förmån för stormarknader.

För att undvika att den lokale märkesrepresentanten får ansvar för orimligt många uttjänta produkter i förhållande till sin försäljning, föreslås begränsningsregler. Begränsningsreglerna innebär att återförsäljarens

totala ekonomiska ansvar enligt säljregeln och representantregeln skall stå i proportion till hans försäljning. När återförsäljarens återtagningsplikt är uppfylld har han rätt att begära att kommunen hämtar de överskjutande produkterna.

Sådana begränsningsregler för producentens ansvar eliminerar också problemet med de 'historiska produkterna' – dvs. de produkter som sålts innan reglerna om producentansvar trätt i kraft.

Delegationen föreslår därför att säljregeln och representantregeln gäller lika för nytillkommande skrot och skrot från 'historiska produkter'.

För att möjliggöra uppbyggnaden av en beredskap för återtagningsansvaret föreslås en kortare övergångsperiod, förslagsvis tre år.

Kommunernas roll

De båda undantagen om 'överskjutande skrot' och 'föräldralöst skrot' tillsammans med det faktum att privatpersoner är vana vid att lämna uttjänta produkter till kommunens återvinningsstationer leder till att en 'kommunregel' kan formuleras.

- *'Kommunregeln'*

Kommunen är skyldig att ta emot en uttjänt vara som har använts för privat bruk om ingen representant finns inom kommunen eller om aktuell producent i kommunen har uppfyllt sin återtagningsplikt.

I enlighet med det kommunala ansvaret för hushållsavfall är kommunen även i övriga fall skyldig att ta emot uttjänta elektr(on)iska produkter som använts i hushåll.

Kommunen har – i egenskap av politisk företrädare för kommuninvånarna – ett intresse av att insamlingen av de uttjänta elektr(on)iska produkterna fungerar väl. Detta ligger också i linje med de ansträngningar som idag görs i kommunerna för att i linje med Agenda 21 arbeta i riktning mot ett fungerande kretsloppssamhälle.

Många kommuner kommer som följd av ett aktivt miljöengagemang att vilja försäkra sig om att bra insamlingssystem organiseras för uttjänat elektr(on)iska produkter. De kan själva på marknadsmässiga grunder organisera insamlingssystem som producenterna kan ansluta sig till mot en kostnad som svarar mot det återtagningsansvar som producenterna har.

Kostnadsansvar och finansiering

Finansiering, betalningsformer, eventuell avgiftsuppbörd och kontrollen av denna blir en intern fråga mellan producenterna och den eller de organisationer som organiserar insamlingen.

Miljökrav på återvinningsarbetet

Den praxis som idag tillämpas av de större elektronikåtervinningsföretagen går långt utöver vad gällande lagstiftning och Allmänna Råd anvisar. Detta har sin grund i att dessa företags affärsidé bygger på miljöanpassning. Delegationen anser att det är väsentligt att lyfta upp allt omhändertagande av uttjänat elektriska och

elektroniska produkter till minst den praxis som representeras av dessa elektronikåtervinningsföretag. Naturvårdsverket bör därför i samråd med företrädare för producenterna och återvinningsföretagen ge ut föreskrifter som fastlägger praxis. Kommunerna skall utöva tillsyn över att återvinningsföretagen följer föreskrifterna.

Godkännande av insamlingssystem och återvinnare

Delegationens förslag att återförsäljarna skall vara anslutna till godkända insamlingssystem som uppfyller givna kriterier förutsätter dels någon form av godkännande av insamlingssystemen, dels en kommunal tillsyn som kontrollerar att insamlingssystemen kan anses ha en närhet som motsvarar återförsäljarna.

I delegationens förslag har länsstyrelserna givits uppgiften att godkänna insamlingssystem – utom i de fall de är rikstäckande då Naturvårdsverket givits uppgiften. Orsaken till att länsstyrelsen valts i stället för kommunen är dels att många sådana insamlingssystem kan förväntas täcka flera kommuner, dels att kommunen med sitt monopol på hushållsavfall och egna organisation för detta kan riskera att få oklara roller. Inom många små kommuner är dessutom miljönämnd och miljökontor så små enheter att det är risk för att uppgiften i stället läggs direkt på den tekniska nämnden och förvaltningen.

Återförsäljare skall anses ta sitt insamlingsansvar om han är ansluten till ett insamlingssystem som innebär dels att det inte är svårare att lämna produkter till mottagare i systemet än till honom, dels att insamlade produkter blir omhändertagna av auktoriserad återvinnare.

Demonteringsföretagen handhar elektronik med innehåll av ett flertal miljöfarliga komponenter, som kan var svåra att identifiera. Därför föreslås en auktorisering av återvinningsföretagen. Auktoriseringen görs av länsstyrelsen medan kommunerna skall utöva tillsyn över att återvinningsföretagen fortfar uppfylla kraven vid auktorisationstillfället.

Producentförslag

Delegationen har sedan hösten 1993 haft överläggningar med branschorganisationer för elektriska och elektroniska produkter. Producenterna har inbjudits att komma med förslag till producentansvar.

Sammanlagt har fem förslag avseende två produktområden presenterats för delegationen, varav tre sedan januari 1996. Ett viktigt gemensamt kännetecken för de förslag som presenterats av branschorganisationerna är att målet är att hantera elektronikskrot på ett miljöanpassat sätt. De föreslagna modellernas drivkrafter för att förmå producenterna att tillverka och sälja mer miljöanpassade produkter är små. Modellerna är sinsemellan mycket olika samtidigt som var och en av dem endast behandlar en mycket liten del av den totala mängden uttjänta elektr(on)iska produkter. Delegationen har av dessa skäl inte kunnat lägga något av producentförslagen till grund för sitt förslag, utan har valt att utarbeta förslaget med återtagningsskyldighet. Detta förslag innefattar möjligheten att på delområden organisera ett kollektivt återtagningsansvar.

Miljövarudeklarationer och innehållsdeklarationer

En förutsättning för att marknaden skall kunna utöva något tryck mot producenter för mer miljöanpassade produkter är att det finns tillräcklig miljöinformation om produkterna. Branschorganisationen för kontorselektronik, SITO, har utarbetat mallar för miljövarudeklarationer. Dessa mallar behandlar bl.a. produkternas miljöanpassning med avseende på erkänt miljö- och hälsofarliga ämnen, anpassningen för en miljöriktig skrotning och vissa emissionsvärden. De kriterier som används överensstämmer till en del med de som gäller för miljömärkning av motsvarande produkter.

Hittills har branschorganisationernas mallar för miljövarudeklarationer utvecklats för sådana produkter där olika inflytelserika uppköpare redan börjat kräva miljövarudeklarationer. Ett sätt att driva på utvecklingen är ett obligatoriskt krav på miljövarudeklarationer för olika produkter. Miljövarudeklarationerna innehåller oftast en redovisning av förekomsten av välkända miljöproblem – exempelvis bromerade flamskyddsmedel, kvicksilver m.m. Däremot finns ingen fullständig redovisning av ens de grundämnen som är listade i förordningen om miljöfarligt avfall. En komplettering av miljövarudeklarationen med en innehållsförteckning av bl.a. kretskortets innehåll av grundämnen och ingående plaster i höljen m.m. skulle kunna ge välinformerade konsumenter en ännu bättre information.

Delegationen anser att övriga producenter och deras branschorganisationer, i likhet med SITO, bör åta sig att utveckla miljövarudeklarationer på samma sätt som t.ex. byggbranschen gjort ett sådant åtagande.

Övriga förslag

- Delegationen anser att – ifall ett producentansvar enligt återtagningsprincipen ej genomförs – en utredning bör genomföras som studerar för vilka produkter – eller komponenter – som det är möjligt att genomföra miljöklassning.
- Delegationen föreslår att regeringen ger Kemikalieinspektionen i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket utreda möjligheten till ett miljöinriktat informationssystem för elektroniska produkter innefattande bland annat miljövarudeklarationer och innehållsdeklarationer. Möjligheterna till miljöklassning bör också övervägas.

Följande instanser har inkommit med yttrande:

Svea Hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Vägverket, Statskontoret, Statistiska Centralbyrån (SCB), Riksrevisionverket (RRV), Kungl. Tekniska högskolan (KTH), Lunds universitet, Högskolan i Luleå, Chalmers Tekniska Högskola (CTH), Arbetarskyddsstyrelsen (ASS), Riksantikvarieämbetet (RAÄ), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konkurrensverket, Boverket, Byggforskningsrådet, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), SIS-Standardiseringen i Sverige, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens naturvårdsverk (SNV), Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen (KemI), Statens Lantmäteriverk, Stockholms kommun, Upplands Väsby kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Örebro kommun, Umeå kommun, Luleå kommun, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Naturskyddsföreningen, Kooperativ Förbundet (KF) Arkitekt- och Ingenjörföretagen, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Betongvaruindustrins Riksförbund, Byggtreprenörerna, Bygghandlarna, Byggherreföreningen, ByggMaterialGrossisterna, Byggsektorns Kretsloppsråd, Föreningen Ventilation-Klimat-Miljö, Golvbranschens Riksorganisation, Grus- och Makadamföreningen, Göteborgsregionens Avfalls AB (GRAAB), HSB:s Riksförbund, Industrins Byggmaterialgrupp, Maskinentreprenörerna, Mur- och Putsinformation AB, Outokumpu Copper, Plast- och Kemibranscherna, Plåtslageriernas Riksförbund, Ragn-Sellsföretagen AB, Riksbyggen, Rörfirmornas Riksförbund, Scandinavian Copper Development Association, Svenska Arkitekters Riksförbund (SAR), Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond (SBUF), Svenska Fabriksbetongföreningen, Svenska Renhållningsverks-Föreningen (RVF), Svenska Rörgrossistföreningen-VVS, Svenska Träskivor, Svensk Industriförening (Sinf), Svensk Plaståtervinning AB, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC), Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Trähusfabrikanters Riksförbund, Swedisol, Sydvästra Skånes Avfalls AB (SYSAV), Sågverkens Riksförbund, Umeå Energi AB, Villaägarnas Riksförbund, WMI Sellbergs AB.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle men har avstått från att yttra sig:

Kommerskollegium, Norrtälje kommun, Mörbylånga kommun, Tomelilla kommun, Borås kommun, Sundsvalls kommun, Älvsbyns kommun, Sveriges Industriförbund, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Föreningen Skogsindustrierna, Svenska Petroleum Institutet, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Byggkeramikrådet, Elektriska

Installatörsorganisationen, Föreningen Sveriges Energirådgivare, Prop. 1996/97:172
Föreningen Sveriges Plastfabrikanter, Greenpeace, Kemikontoret, Bilaga 10
Miljöfarligt avfall i Sverige AB, Miljöförbundet, Nordiska
Plaströrgruppen, Näringslivets Förpackningsråd (NFR),
Plaståtervinningsgruppen, Snickerifabrikernas Riksförbund, Svenska
Bioenergiföreningen, Svenska Byggingenjörers Riksförbund,
Konsultgruppen (SBR-K), Svenska Tätskiktfabrikanter Förening,
Svenska Åkeriförbundet, VVS-fabrikanternas Råd.

Följande instanser har inkommit med yttrande:

Hovrätten för nedre Norrland, Kammarrätten i Jönköping, Kommerskollegium, Forsvarsmakten/Forsvarets materialverk (FMV), Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Post och Telestyrelsen, Vägverket, Telia Systems AB, Statskontoret, Statistiska Centralbyrån (SCB), Riksrevisionsverket (RRV), Nämnden för offentlig upphandling, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, Lunds universitet, Högskolan i Luleå, Chalmers Tekniska Högskola (CTH), Arbetarskyddsstyrelsen (ASS), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konkurrensverket, Boverket, Byggforskningsrådet, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), SIS-Standardiseringen i Sverige, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Skaraborgs län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Statens naturvårdsverk (SNV), Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen (KemI), Lantmäteriverket, Stockholms kommun, Norrtälje kommun, Mörbylånga kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Örebro kommun, Sundsvalls kommun, Luleå kommun, Svenska Kommunförbundet, Naturskyddsföreningen, Sveriges Industriförbund/Sveriges verkstadsindustrier, Kooperativa förbundet (KF), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Asea Brown Boveri (ABB), Bilindustriföreningen (BIL), Boliden Mineral AB, Svenska IT-företagens organisation (SITO), Elektronikförbundet Svenska, Elektriska HushållsapparatLeverantörer (EHL), Gotthard Ragn-Sells Elektronikåtervinning AB, LM Ericsson AB, MobilteleLeverantörerna (MTL), Nordvästra Skånes Renhållnings AB, Svensk Industriförening (Sinf), Svenska Järn och Metallskrothandlareföreningen, Svenska Renhållningsverks-Föreningen (RVF), Sveriges Ekokommuners Förening (SEkom), Sveriges Radio och Hemelektronikleverantörer (SRL), Technoworld AB, Köpmannaförbundet, ICA-handlarna, Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, SverigesJärnhandlareförbund.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle men avstått från att yttra sig:

Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Riksantikvarieämbetet (RAÄ), Institutet för vatten och luftvårdsforskning (IVL), Borås kommun, Älvsbyns kommun, Landstingsförbundet, Föreningen Skogsindustrierna, Svenska Petroleum Institutet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Comviq, Electrolux, Elektriska Installatörsorganisationen, Europolitan, Föreningen Sveriges Energirådgivare, Forsvarsindustriföreningen, Greenpeace, Göteborgsregionens Avfalls AB (GRAAB), Institutet för verkstadsteknisk forskning, Kemikontoret, Maskinentreprenörerna, Miljöfarligt avfall i Sverige AB, Miljöförbundet, Miljörådet för elektriska och elektroniska produkter (MEEP), Plast- och Kemibranscherna, Plaståtervinningsgruppen, Stena Metall AB, Stiftelsen

insamling av miljöfarliga batterier (SIMBA), Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB), Svensk Plaståtervinning AB, Svenska Lokaltrafikföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Sydvästra Skånes Avfalls AB (SYSAV), Tele2, WMI Sellbergs AB. Prop. 1996/97:172 Bilaga 11

Ändringar i plan och bygglagen

Kretsloppsdelegationen föreslår i fråga om plan och bygglagen (1987:10) dels att 9 kap. 1 och 4 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §

Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads, rivnings eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Byggherren skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

I de fall arbetena innefattar rivning av byggmaterial, skall byggherren innan arbetena påbörjas förvissa sig om eventuell förekomst av material eller ämnen som kan befaras innebära en risk för skada i miljön och som därför skall eller bör bli föremål för hantering i särskild ordning.

Arbetena skall planeras och utföras med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppstår.

I de fall en rivningsplan skall finnas enligt 4 §, skall rivningen ske på sådant sätt att olika material kan tas om hand var för sig enligt planen.

4 §

Bygganmälningar och rivningsanmälningar skall vara skriftliga. För enkla åtgärder räcker det med muntlig anmälan. Till en anmälan skall fogas en beskrivning av projektets art och omfattning.

I de fall anmälan avser åtgärder som innefattar rivning av byggmaterial, skall till anmälan fogas ett intyg om att den byggnad eller anläggning eller den del av byggnaden eller anläggningen som avses med anmälan har besiktigats för att utreda förekomsten av sådana material eller ämnen som avses i 1 § andra stycket (intyg om

miljöbesiktning). Om det är uppenbart att en miljöbesiktning inte behövs, får byggnadsnämnden besluta att intyg om miljöbesiktning inte behöver ges in.

Till en rivningsanmälan skall också fogas en plan över hur rivningsmaterialet kommer att hanteras (rivningsplan). Byggnadsnämnden får i enskilda fall besluta att rivningsplan inte behöver ges in.

4 a §

Av ett sådant intyg om miljöbesiktning som avses i 4 § skall framgå om det vid besiktningen framkommit något som påkallar att rivningsmaterial av hälso- eller miljöskäl blir föremål för särskild hantering. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vad som krävs av en miljöbesiktning och vad som skall framgå av ett intyg.

Ett intyg om miljöbesiktning får utfärdas endast av besiktningsman som har den utbildning och erfarenhet som behövs för att genomföra en miljöbesiktning. Den som utfärdar intyget skall vara en från byggherren fristående och oberoende person.

Besiktningsman får certifieras av ett organ som för detta ändamål har ackrediterats enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Om inte särskilda omständigheter föranleder annat, skall byggnadsnämnden godta intyg och utlåtanden från besiktningsman vars kompetens styrkts genom certifiering.

Lag om återvinning av bygg och rivningsmaterial

Kretsloppsdelegationen föreslår en ny lag, lag om återvinning av bygg och rivningsmaterial, enligt följande lydelse.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag syftar till

1. att främja en ur kretsloppssynpunkt lämplig hantering av bygg och rivningsavfall samt
2. att bidra till uppnående av mål för dels minskad uppkomst av bygg och rivningsavfall, dels återanvändning och återvinning av bygg och rivningsmaterial.

2 § I denna lag förstås med

bygg och rivningsavfall: bygg och rivningsmaterial vars innehavare önskar kvittblivet,

bygg och rivningsmaterial: material eller varor hänförliga till byggnads, ändrings och rivningsarbeten beträffande byggnader och andra anläggningar,

deponi: upplagsplats för avfall,

återvinnare: fysisk eller juridisk person som utför eller avser att utföra återvinningsverksamhet,

återvinning: materialåtervinning eller återvinning genom energiutvinning,

återvinningsverksamhet: sådan yrkesmässig eller därmed jämförlig hantering av material eller varor som är ägnad att åstadkomma den återvinning eller återanvändning eller det slutliga omhändertagande av materialen och varorna som, med hänsyn till materialens och varornas inneboende egenskaper och övriga rådande förhållanden, kan anses överensstämma med en ur kretsloppssynpunkt lämplig hantering.

Begrepp eller uttryck i övrigt har i denna lag samma betydelse som i plan och bygglagen (1987:10).

Hantering av bygg och rivningsavfall

3 § Den hos vilken bygg och rivningsavfall uppkommer skall

1. ombesörja att avfallet blir omhändertaget av en återvinnare som enligt denna lag är behörig att lämna bygg och rivningsmaterial till deponi samt
2. upplysa återvinnaren om var avfallet uppkommit.

4 § Om det vid en sådan miljöbesiktning som avses i 9 kap. 4 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10) har kommit fram att ett visst material eller en viss vara på grund av kemiskt innehåll eller annan inneboende egenskap bör eller skall bli föremål för hantering i särskild ordning, kan materialet eller varan utan hinder av bestämmelsen i 3 § denna lag istället lämnas till den som skall ombesörja den särskilda hanteringen.

5 § En återvinnare som enligt denna lag är behörig att lämna bygg och rivningsmaterial till deponi får ej vägra att omhändertaga bygg och rivningsmaterial som lämnas till honom, om begärt vederlag för omhändertagandet erläggs.

Villkor för deponering m.m.

6 § Bygg och rivningsmaterial får läggas på deponi endast om materialet dessförinnan har hanterats av en återvinnare som enligt denna lag är behörig att lämna sådant material till deponi.

Den som lämnar bygg- och rivningsmaterial till deponi skall kunna visa att det i första stycket angivna villkoret för deponering är uppfyllt. Den som tar emot material för deponering, skall, om det är uppenbart att materialet är bygg- och rivningsmaterial, kontrollera att det i första stycket angivna villkoret för deponering är uppfyllt. Om villkoret inte är uppfyllt, skall mottagaren upplysa lämnaren om vad som krävs för att deponering skall få ske.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela undantag från bestämmelsen i första stycket.

Redovisning av material och varuströmmar

7 § En återvinnare som enligt denna lag är behörig att lämna bygg- och rivningsmaterial till deponi skall redovisa in och utflöden av de material och varuströmmar som han hanterar. Redovisningen skall ske i den omfattning och på det sätt som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Behörighet att lämna bygg- och rivningsmaterial till deponi

8 § Behörighet att lämna bygg- och rivningsmaterial till deponi har endast den som är godkänd (certifierad) av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Övriga bestämmelser

9 § De mål som avses i 1 § 2 fastställs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

10 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

11 § Tillsynsmyndigheten får meddela de vitesförelägganden som behövs för att denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Kommun som vid införandet av lagen tillhandahåller en sådan återvinningsverksamhet som krävs för godkännande enligt 8 § skall, till dess regeringen förordnar annat, utan särskild certifiering anses behörig att lämna bygg och rivningsmaterial tilldeponi.

Prop. 1996/97:172
Bilaga 12

Ändring i renhållningslagen

Kretsloppsdelegationen föreslår i fråga om renhållningslagen (1979:596) att 7 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

När avfall skall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt omhändertas av fastighetsinnehavaren.

Skall avfall forslas bort genom kommunens eller en producents försorg får inte någon annan än den som kommunen eller producenten anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen.

Första stycket gäller även när avfall skall hanteras enligt lagen (199x:x) om återvinning av bygg och rivningsmaterial.

Utan hinder av bestämmelsen i andra stycket, får avfall som avses i lagen (199x:x) om återvinning av bygg och rivningsmaterial lämnas till en återvinnare som enligt nämnda lag är behörig att lämna bygg och rivningsmaterial till deponi.

Lag om återvinning och producentansvar beträffande elektriska och elektroniska produkter

Kretsloppsdelegationen föreslår en ny lag, lag om återvinning och producentansvar beträffande elektriska och elektroniska produkter, enligt följande lydelse.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag syftar till att skapa drivkrafter för tillverkning och tillhandahållande av elektriska och elektroniska produkter som inte utgör risk för miljön samt som möjliggör återanvändning och återvinning av material. För detta syfte uppställs

1. krav på en från såväl miljö- som återvinningssynpunkt lämplig hantering av uttjänta elektriska och elektroniska produkter samt

2. krav på den som yrkesmässigt tillhandahåller elektriska eller elektroniska produkter att ta ansvar för en från såväl miljö- som återvinningssynpunkt lämplig hantering av uttjänta sådana produkter.

2 § I denna lag avses med auktoriserad återvinnare:

återvinnare som av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer har auktorisation för återvinningsverksamhet,

deponi: upplagsplats för avfall där avfallet förväntas behöva förvaras under lång tid framöver,

elektriska och elektroniska produkter: produkter enligt den definition som anges i 3 §,

producent: fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt överlåter eller på annat sätt tillhandahåller elektriska eller elektroniska produkter,

skrotvara: elektrisk eller elektronisk produkt som för skrotning lämnas till producent, mottagare i ett insamlingssystem eller auktoriserad återvinnare,

återvinnare: fysisk eller juridisk person som utför eller avser att utföra återvinningsverksamhet,

återvinningsverksamhet: yrkesmässig verksamhet som genom demontering eller annan hantering av uttjänta elektriska eller elektroniska produkter syftar till att främja återanvändning eller återvinning av produkternas komponenter och material.

3 § Elektriska och elektroniska produkter är enligt denna lag

1. produkter som, i sin utformning, för korrekt funktion är beroende av elektriska strömmar eller elektromagnetiska fält,

2. utrustning för generering, överföring och mätning av elektriska strömmar och elektromagnetiska fält, samt

3. material som härrör från sådana produkter som avses i 1 och 2.

En sammansatt produkt som huvudsakligen använder annan energi än elektrisk energi är enligt denna lag inte en elektrisk eller elektronisk produkt. Komponenter som ingår i en sådan sammansatt produkt och som

där har en elektrisk funktion är dock elektriska eller elektroniska produkter enligt denna lag. Även material som används för kylning, värmning eller skydd av sådana komponenter, eller som på annat sätt används för sådana komponenters funktion i den sammansatta produkten, är elektriska eller elektroniska produkter enligt denna lag.

4 § Om det i annan lag eller med stöd av annan lag meddelats särskilda föreskrifter för hantering av batterier, skall de föreskrifterna tillämpas. Utan hinder av sådana föreskrifter får dock batterier som är inbyggda i eller på annat sätt ingår i en vara eller produkt som inte är ett batteri, hanteras enligt bestämmelserna i denna lag.

5 § Bestämmelserna i 6 och 9–14 §§ gäller inte produkter som tillverkats särskilt för en användare efter dennes önskemål och instruktioner beträffande produktens konstruktion.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare undantag från bestämmelserna i 6 och 9–14 §§.

Villkor för yrkesmässigt tillhandahållande av elektriska och elektroniska produkter

6 § Den som yrkesmässigt överlåter eller på annat sätt tillhandahåller elektriska eller elektroniska produkter skall ta det producentansvar som följer av 9–14 §§ denna lag eller av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. En producent skall på anmodan kunna visa att han tar erforderligt producentansvar.

Utän hinder av första stycket får elektriska och elektroniska produkter överlåtas till eller på annat sätt tillhandahållas annan producent som avser att i sin yrkesmässiga verksamhet vidareöverlåta eller tillhandahålla produkterna.

Villkor för kvittblivning

7 § Den som avser att kvittbliva en elektrisk eller elektronisk produkt skall ombesörja att produkten lämnas till en producent eller blir omhändertagen av en auktoriserad återvinnare.

Utän hinder av första stycket får en elektrisk eller elektronisk produkt lämnas till mottagare i ett sådant insamlingssystem som avses i 12 § eller till en kommun.

Villkor för deponering, fragmentering och förbränning

8 § Elektriska och elektroniska produkter får läggas på deponi, fragmenteras eller brännas endast om de dessförinnan har hanterats av en auktoriserad återvinnare.

Insamlingsansvar och insamlingssystem m.m.

9 § En producent, som enligt 6 § skall ta producentansvar, är skyldig att ta emot en elektrisk eller elektronisk produkt som lämnas till honom för skrotning (skrotvara)

1. om producenten överlåter en elektrisk eller elektronisk produkt samt skrotvaran lämnas till honom i samband med överlåtelsen och är av samma produkttyp som den överlåtna produkten (säljregeln), eller

2. om producenten för överlåtelse bjuder ut elektriska eller elektroniska produkter samt skrotvaran är av samma produkttyp och fabrikat som producenten bjuder ut (representantregeln).

Med överlåtelse jämställs tillhandahållande på annat sätt mot vederlag.

10 § För fullgörande av det insamlingsansvar som anges i 9 §, skall producenten upprätthålla eller vara ansluten till ett sådant insamlingssystem som avses i 12 §.

En producent får, i stället för att ta emot en skrotvara som lämnas till honom med stöd av 9 §, hänvisa skrotvaran till närliggande mottagare i ett insamlingssystem som producenten upprätthåller eller är ansluten till.

11 § Insamlingsansvar skall fullgöras för insamlingsperiod enligt vad som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. En producent, som under en insamlingsperiod fullgjort insamling i en sådan omfattning att det uppenbart överskrider vad som med hänsyn till producentens verksamhet skäligen kan krävas av honom, skall, om han begär det, för återstoden av insamlingsperioden åtnjuta ett begränsat insamlingsansvar.

Beslut om begränsat insamlingsansvar samt närmare villkor för sådan begränsning meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

12 § En producents insamlingssystem eller anslutning till ett insamlingssystem skall innebära

1. att en skrotvara, som enligt 9 § första stycket skulle ha kunnat lämnas till producenten, kan lämnas till mottagare i insamlingssystemet,

2. att mottagare i insamlingssystemet finns på sådan plats att den som avser att lämna en skrotvara kan göra det utan att åsamkas annat än en obetydlig nackdel jämfört med om skrotvaran i stället lämnats till producenten samt

3. att insamlade produkter lämnas till en auktoriserad återvinnare eller annars blir föremål för en från miljö- och återanvändnings- eller återvinningssynpunkt lämplig hantering.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vad som krävs för att de i andra stycket angivna kriterierna skall anses uppfyllda.

13 § En producent eller mottagare i ett insamlingssystem får inte betinga sig något vederlag för att ta emot en skrotvara som lämnas till honom.

Första stycket gäller inte

1. om skrotvaran lämnas av producent,
2. mottagare i ett insamlingssystem, om det till insamlingssystemet inte finns någon ansluten producent som skrotvaran skulle ha kunnat lämnas till enligt 9 §.

14 § En producent skall informera om sitt producentansvar enligt 9 §. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om producentens informationsplikt.

Auktoriserade återvinnare och återvinningsverksamhet

15 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om auktorisation för återvinningsverksamhet.

Beträffande återvinningsverksamhet får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela de närmare föreskrifter som behövs till skydd för natur och miljö samt för att främja återanvändning och återvinning av material.

16 § En auktoriserad återvinnare får inte vägra ta emot en skrotvara som lämnas till honom, om begärt vederlag för mottagandet samtidigt läggas.

17 § I den mån en återvinnare hanterar komponenter eller material för vilka det i lag eller med stöd av lag har meddelats särskilda bestämmelser, skall för sådana komponenter eller material de särskilda bestämmelserna tillämpas.

Tillsyn m.m.

18 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

19 § En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Straffbestämmelse

20 § Den som i strid med 6 § yrkesmässigt tillhandahåller elektriska eller elektroniska produkter utan att ta det producentansvar som följer av bestämmelserna i 9–14 §§, dömes till böter eller fängelse i högst sex månader.

Övergångsbestämmelse

Bestämmelserna i 6–8 §§ träder i kraft den 1 juli 2000.

Åtagande beträffande återvinning av kontorspapper i Sverige.

Prop. 1996/97:172

Bilaga 14

Undertecknade företag, som tillsammans representerar den svenska returpappersbranschen, gör härmed följande åtagande.

1. Vi förbinder oss att senast år 2000 insamla och återvinna minst 50 viktsprocent av det kontorspappersavfall som uppstår i Sverige och som är tekniskt möjligt att använda som råvara vid papperstillverkning.
2. Vår långsiktiga målsättning är att insamling och återvinning skall uppgå till minst 75 viktsprocent av kontorspappersavfallet i Sverige. Tidpunkten när denna målsättning skall vara uppnådd ska fastställas i diskussion mellan oss, producenterna och Naturvårdsverket när statistik över insamling och återvinning för år 2000 är tillgänglig.
Framtida miljökonsekvensanalyser kan ge anledning att justera den långsiktiga målsättningen.
3. Vi förbinder oss att redan under 1997 erbjuda alla kontor i landet kontorspappersinsamling på marknadsmässiga villkor. Grundprincipen skall därvid vara att - på samma sätt som i dag - de etablerade returpappersföretagen i fri konkurrens erbjuder sina tjänster till kontoren.
Därutöver kommer vi att ta ett geografiskt ansvar innebärande att för varje kommun finns ett eller flera företag som åtar sig att lämna kostnadsfri rådgivning om kontorspappersåtervinning vid besök eller per telefon och - om så önskas - offerera återvinningstjänster. Vi kommer att inrätta 020-nummer för att underlätta för kontoren att få kontakt med de företag som har det regionala ansvaret. Dessutom kommer vi att etablera ett insamlingsystem som gör det möjligt för mindre kontor att kostnadsfritt avlämna sitt kontorspapper i insamlingsbehållare på återvinningsstationer. Detta system kommer antingen att samordnas med annat redan befintligt insamlingsystem eller etableras separat. I det senare fallet kommer det även i de minsta kommunerna att finnas minst en insamlingsstation. Gentemot de företag som har producentansvar för returpapper förbinder vi oss att vidta åtgärder så att andelen kontorspapper, i det returpapper (avfall av tidningar) som levereras till pappersbruk, inte ökar från dagens nivå.
4. Vi förbinder oss att under 1997 genomföra minst en större rikstäckande informationskampanj riktad mot landets kontor. Kampanjen skall stimulera till ökad återvinning och skall även upplysa om de mål som vi åtagit oss att uppnå. Kampanjen/erna kan komma att drivas av oss gemensamt eller av enskilt företag.
Vi förbinder oss att under perioden 1998-2000 årligen avsätta minst ett belopp motsvarande 25 kr/ton insamlat kontorspapper för

informationsinsatser riktade mot kontoren. Informationsinsatser efter år 2000 fastställs i samband med diskussioner enl. punkt 2 ovan.

Prop. 1996/97:172
Bilaga 14

5. Vi förbinder oss att tillställa Skogsindustrierna alla erforderliga uppgifter över insamling och återvinning av kontorspapper som behövs för den årliga statistksammanställning och rapportering till Naturvårdsverket.
6. Vi förbinder oss att bedriva vår insamlings- och återvinningsverksamhet avseende kontorspapper under iakttagande av största möjliga miljöhänsyn.
7. Vi kommer att bland oss bilda en samarbetskommitté som får till uppgift att samordna våra ansträngningar att nå det uppsatta målet. Kommittén skall också svara för samråd mellan oss, producenterna och Naturvårdsverket. Samarbetskommittén skall enbart behandla frågor och ärenden där det är nödvändigt att samverka för att vårt åtagande skall kunna fullgöras.

Vårt åtagande är baserat på den nu rådande ordningen på returpappersmarknaden. Skulle insamlingen av kontorspapper bli föremål för reglering genom lagstadgat producentansvar förbehåller vi oss rätten att säga upp detta åtagande.

Stockholm den 1996-12-04

Svensk Returpappersföreningen Pappersåtervinning AB PÅAB

Lorentz Rondahl Thord Hansson

Bengt Andersson IL Returpapper AB

Ordförande

Jan Bruzelius

Förslag till lag om ändring i renhållningslagen (1979:596)

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs i fråga om renhållningslagen (1979:596)

dels att 8 och 24 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer 8 b — 8 f §§ och 23 a §, samt närmast före 8 e § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Är det av betydelse från återanvändnings-, återvinnings- eller miljövärdssynpunkt, får regeringen föreskriva att visst slag av avfall i avvaktan på bortforsling skall förvaras och meddela de föreskrifter som behövs för ändamålet. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings- eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen meddela föreskrifter som innebär att ett visst slag av avfall skall förvaras och forslas bort skilt från annat avfall och meddela de föreskrifter som behövs för ändamålet. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela sådana föreskrifter.

8 b §

Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings- eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om

- 1. yrkesmässig demontering och sortering av avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter och*

- 2. att den som yrkesmässigt bedriver verksamhet som syftar till att demontera och sortera avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter skall ha personal eller kvalitetssystem som certifierats av ett organ som ackrediterats enligt lagen*

8 c §

Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot deponering, förbränning och fragmentering av avfall som utgörs av elektriska och elektroniska produkter innan avfallet demonterats och sorterats enligt 8 b §.

8 d §

Om det behövs av återanvändnings- eller återvinnings-skäl eller andra hälso- eller miljöskäl, får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot deponering av brännbart och organiskt avfall.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avsteg eller i det enskilda fallet medge undantag från förbuden.

Anmälnings- och tillståndsplikt

8 e §

Om det behövs av hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om

1. att avfall får transporteras yrkesmässigt endast av den som har tillstånd eller är anmäld hos den myndighet som regeringen bestämmer eller att det för sådan verksamhet skall gälla andra särskilda villkor och

2. att den som i yrkesmässig

verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall skall lämna det för bortforsling till den som innahar tillstånd till transportverksamhet eller är anmäld hos föreskriven myndighet.

Tillstånd enligt första stycket 1 skall sökas hos den myndighet som regeringen föreskriver.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en avgift skall tas ut för anmälan liksom vid prövning av ansökan om tillstånd.

8 f §

Om det behövs av hälso- eller miljöskäl, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om att de som yrkesmässigt samlar in eller för någon annans räkning yrkesmässigt ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall skall vara anmälda hos den myndighet som regeringen föreskriver. Undantagen från denna anmälningsplikt är den som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöskyddslagen (1969:387) eller tillståndsplikt enligt renhållningslagen (1979:596).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en avgift skall tas ut för anmälan.

23 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som i yrkesmässig verksamhet ger upphov till annat avfall än hushållsavfall eller yrkesmässigt omhändertar annat avfall än hushållsavfall skall lämna uppgift

om avfallets art, sammansättning och mängd samt uppgift om varifrån avfallet kommer och var avfallet lämnas. Uppgifterna skall lämnas till den kommunala nämnd som är tillsynsmyndighet.

Prop. 1996/97:172
Bilaga 15

24 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader skall den dömas som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 7 § första stycket,
2. bryter mot 7 § andra stycket genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 a §.

3. inte fullgör sina skyldigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 a §,

4. transporterar avfall yrkesmässigt utan tillstånd enligt 8 e § första stycket 1, eller

5. inte fullgör sina skyldigheter enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 8 e § första stycket 2.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sin skyldighet enligt 18 § andra stycket eller 19 § som fastighetsinnehavare.

Till ansvar för gärning enligt första eller tredje stycket döms inte om ansvar kan ådömas enligt brottsbalken.

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

Denna lag träder i kraft 1 januari 1998.

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)
dels att 9 kap. 2 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

2§

Minst tre veckor innan arbetena påbörjas skall byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden (byggnämnan), om arbetena avser

1. uppförande eller tillbyggnad av en byggnad,
2. åtgärder som avses i 8 kap. 2 § första stycket,
3. sådana ändringar av en byggnad som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar dess planlösning,
4. installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation i byggnader,
5. installation eller väsentlig ändring av anordningar för vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter,
6. underhåll av sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som utfärdats med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 16 § 4.

Byggnadsarbetena får påbörjas tidigare än som anges i första stycket om byggnadsnämnden särskilt medger det.

Byggnämnan upphör att gälla om arbetena inte påbörjats inom två år från dagen för anmälan.

Rivning av *andra* byggnader än komplementbyggnader, sådana av byggnader som inte är ekonomibyggnader som avses i 8 kap. 1 § andra stycket *och* sådana komplementbyggnader, sådana ekonomibyggnader som avses i 8 kap. 10 § kap. 1 § andra stycket *eller* sådana byggnader som avses i 8 kap. 10 § skall anmälas till byggnadsnämnden (rivningsanmälan).

Rivning av byggnader *eller delar* byggnader som avses i 8 kap. 10 § skall anmälas till byggnadsnämnden (rivningsanmälan).

Bestämmelserna i första — tredje styckena om när anmälan skall göras, när arbetena får påbörjas och när anmälan upphör att gälla skall tillämpas också i fråga om rivning.

Om det kan antas att det i samband med byggnadsåtgärder som anges i 2 § första stycket 3-5 uppkommer rivningsmaterial som innehåller sådant farligt avfall för vilket det gäller särskilda bestämmelser, får byggnadsnämnden inom en vecka från det att anmälan kom in besluta att bygganmälan skall kompletteras med en rivningsplan enligt 4 §. I sådana fall skall 12 § andra stycket tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

Förslaget till lag om ändring i renhållningslagen

Det remitterade förslaget innebär bl.a. att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall kunna meddela föreskrifter i olika frågor. Enligt 8 f § första stycket första meningen skall föreskrifter kunna meddelas om att de som yrkesmässigt samlar in eller för någon annans räkning yrkesmässigt ombesörjer bortskaffande eller återvinning av avfall skall vara anmälda hos den myndighet som regeringen föreskriver. I första styckets andra mening har tagits in en bestämmelse om undantag från anmälningsplikten.

Enligt Lagrådets mening bör undantagsbestämmelsen förtydligas och ges följande lydelse:

”Detta gäller inte den som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 e § eller enligt miljöskyddslagen (1969:387)”

Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen

I lagrådsremissen föreslås att 9 kap. plan- och bygglagen skall förses med en ny paragraf, 9 kap. 2 a §, som tar sikte på fall då det kan antas att det i samband med byggnadsåtgärder som anges i 2 § första stycket 3-5 uppkommer rivningsmaterial som innehåller farligt avfall. Enligt Lagrådets mening torde det kunna uppkomma rivningsmaterial med farligt avfall även i samband med andra byggnadsåtgärder enligt 2 § första stycket än dem som anges i punkterna 3-5. Lagrådet förordar därför att 9 kap. 2 a § ändras, så att det talas om ”byggnadsåtgärder som anges i 2 § första stycket”.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 juni 1997

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Tham, Åsbrink, Blomberg, Andersson, Uusmann, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: Statsrådet Lindh

Regeringen beslutar proposition 1996/97:172 Hantering av uttjänata varor i ett ekologiskt hållbart samhälle - ett ansvar för alla.

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om ändring i renhållningslagen (1979:596)	8, 8 b, 8 c, 8 d, 23 a §§	
Lag om ändring i renhållningslagen (1979:596)	8 e, 8 f §§	375L0442 391L0156
