

PRODUCENTANSVAR FÖR VAROR

FÖRSLAG OCH IDÉ

Till Statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen bemyndigade den 27 maj 1993 chefen för Miljö- och naturresursdepartementet att tillkalla en delegation med uppdrag att ta fram en strategi för kretsloppsanpassning av varusektorn och att successivt föreslå producentansvar för nya varugrupper. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades Kretsloppsdelegationen den 31 augusti 1993.

Kretsloppsdelegationen har tidigare lämnat förslag om producentansvar för däck, bilar, byggsektorn, elektriska och elektroniska produkter samt möbler. Delegationen har också lämnat tre strategirapporter.

Kretsloppsdelegationen överlämnar härmed sin rapport om generellt producentansvar för varor. I rapporten föreslås att producentansvar skall omfatta alla producenter och alla varor. Ett konkret förslag om informationsplikt presenteras liksom en idé till hur ett generellt producentansvar för uttjänata varor skulle kunna utformas.

I arbetet har som ledamöter deltagit riksdagsledamoten Lennart Daléus, tillika ordförande i delegationen, riksdagsledamoten Åsa Stenberg, tillika vice ordförande i delegationen, direktören

Lisbeth Kohls, landstingsrådet Peter Larsson, miljöchefen Staffan Modig, miljöutvecklaren Ingrid Olsson, konsulten, f.d. generalsekreteraren Ulrika Rasmuson, verkställande direktören Sven-Olof Ryding och avdelningsdirektören Björn Wallgren.

Som sakkunniga har deltagit kommunalrådet Lars Bjurström, direktören Bengt Bucht, kanslichefen Sverker Högberg, avdelningschefen Fredrik von Platen och direktören Eva Smith. Som expert har deltagit kammarrättsassessorn Agneta Eberhardt.

I arbetet med rapporten har inom kansliet deltagit experten Lars Arell, hovrättsassessorn Egon Abresparr, sekreteraren Eivor Hagman och kanslichefen Siv Näslund.

Beslut i denna fråga fattades vid delegationens sammanträde den 12 december 1997 då, förutom ordföranden och vice ordföranden, ledamöterna Lisbeth Kohls, Staffan Modig, Ingrid Olsson, Ulrika Rasmuson och Björn Wallgren deltog.

För Kretsloppsdelegationen

Stockholm den 16 januari 1998

Lennart Daléus
Ordförande

/Siv Näslund

Lars Arell

Egon Abresparr

INNEHÅLL

Sammanfattning 7

Kapitel 1 Inledning 11

- Uppdraget 11
- Arbetet 11
- Rapportens uppläggning 12
- Andra utredningar m.m. 12
- Den nya miljöbalken 13

Kapitel 2 Strategi för material och varor 14

- Mål för ekologisk hållbarhet 14
- Kretsloppsstrategi 14
- EU-perspektivet 19

Kapitel 3 Ett utvecklat producentansvar 20

- Definitioner 21
- Utgångspunkter 22
- Varför ska producenterna ha ansvar? 23
- Ett utvecklat producentansvar 24
- Förslagen 26
- Från avfallspolitik till produktstrategi 28

Kapitel 4 Informationsplikt 30

- Kunskap och information 30
- Ett brett bemyndigande 31

Kapitel 5 Informationsplikt för avvecklingsämnen 35

- Definition av avvecklingsämnen 36
- Vad är föremål för informationsplikt? 37
- Hur ska informationen lämnas? 37
- Möjlighet att deklarerera okunskap 37
- Undantag från informationsplikten 37
- Tillsyn 38
- Miljösanktionsavgift 38

Kapitel 6 Producentansvar för uttjänta varor 39

- Ett generellt producentansvar 39
- Ett tvingande ansvar 39
- Ett ansvar för varor och inte för avfall 40
- Producentansvarets omfattning och utformning 42
- Garantier för producentansvarets fullföljande och funktion 46
- Den kommunala avfallsinsamlingen 49
- Idén i relation till särskilda varutyper 50
- Undantag 53
- Tillsyn 53

	Finansiering	54
	Påföljder	54
	Övergång från dagens system till morgondagens	55
Kapitel 7	EU-strategi	57
	Sverige, EU och hållbar utveckling	57
	Från avfallspolitik till produktpolitik – en politik om ansvarsfördelning	61
	Att skydda miljön och att främja en fungerande inre marknad	64
	Åtgärder på gemenskapsnivå och på nationell nivå – frågor om nödvändighet och proportionalitet	66
	Sveriges strategi för en konkretisering av EU:s produktpolitik	68
Kapitel 8	Förslag och idé ur aktörsperspektiv	73
	Informationsplikt för avvecklingsämnen ur aktörsperspektiv	73
	Producentansvar för uttjänta varor ur aktörsperspektiv	74
	Aktörerna under övergångstiden	79
	Vad kan idén om producentansvaret för uttjänta varor leda till?	81
Kapitel 9	Producentansvarets effekter	86
	Kortsiktiga effekter	86
	Långsiktiga effekter	87
	Miljöeffekter	87
	Ekonomiska effekter	88
	Jämställdhetseffekter	89
	Sysselsättningseffekter	90
	Vilka materialmängder påverkas?	90
Kapitel 10	Några vanliga frågor	92
<hr/>		
Bilaga 1	Författningstext	95
Bilaga 2	Dagens producentansvar	112
Bilaga 3	Avvecklingsämnen	120
Bilaga 4	Riktlinjer för servicenivåer	122
Bilaga 5	Premieberäkning för kretsloppsförsäkring	123
Bilaga 6	Åtgärdernas proportionalitet	131
Bilaga 7	Nationella åtgärder i förhållande till EG-rätten	141

SAMMANFATTNING

Regelverk som bygger på principen om producentansvar

Kretsloppsdelegationen anser att alla producenter ska ta ansvar för att deras varor kretsloppsanpassas. Varorna ska avgiftas och göras material- och energisnåla, långlivade och uppgraderbara, återanvändnings- och återvinningsbara.

Kretsloppsdelegationen föreslår att ett generellt producentansvar införs i lagstiftningen. Delegationen föreslår att producenterna ges en informationsplikt och ett ansvar för varorna sedan de tjänat ut.

Delegationen har i tidigare rapporter diskuterat olika alternativ till hur ett producentansvar för uttjänta varor kan utformas så att det ger drivkrafter till en kretsloppsanpassad produktutveckling, och samtidigt är konkurrensneutralt. I denna rapport redovisar delegationen en idé om hur ett producentansvar för uttjänta varor som uppfyller dessa krav skulle kunna utformas.

Förslaget om informationsplikt innebär att regeringen får rätt att kräva att producenter ska lämna information om sina varor vad gäller:

- varornas innehåll av material och ämnen

- förhållanden av betydelse för att bedöma möjligheterna att demontera och materialåtervinna varorna
- andra förhållanden om varornas framställning, användning eller egenskaper efter användning som kan ha betydelse för en samlad bedömning av varornas miljöpåverkan.

Kretsloppsdelegationen föreslår att regeringen utnyttjar sin nya rätt till att kräva att producenterna ska informera om sina varors innehåll av:

- stoppämnen, dvs. dels organiska av människan framställda ämnen som är både långlivade och bioackumulerbara, dels metallerna kadmium, kvicksilver och bly

och i ett nästa steg, sedan kriterier för detta fastställts

- andra avvecklingsämnen, nämligen ämnen som är cancerframkallande, arvsmassepåverkande eller hormonstörande.

Förslaget ger en möjlighet för den producent som inte anser sig kunna ta reda på vad en vara innehåller att istället deklarerar sin okunskap.

Kretsloppsdelegationen vill skapa drivkrafter för producenterna att

kretsloppsanpassa sina varor, genom att belasta dem med risken för att varorna i uttjänt skick får ett negativt marknadsvärde. Som en idé redovisas ett producentansvar som innebär att:

- Alla producenter ska, utan att få betalt, ta tillbaka sina uttjänta varor om den siste användaren önskar det. Producenten får då stå för alla kostnader som de uttjänta varorna kan medföra.
- Det ska vara lika lätt att lämna tillbaka en uttjänt vara som det var att köpa den som ny.
- För att se till att producenterna tar sitt ansvar ska det finnas en ekonomisk garanti i form av en försäkring för varorna redan när de sätts på marknaden.
- Den kommunala skyldigheten att samla in avfall och debitera hushållen för detta avvecklas successivt.

För att kommunerna ska kunna bedriva tillsyn över producentansvaret och för att hushållen ska kunna få en samlad information om var man kan lämna uttjänta varor, ska de system (återlämningsskydd) som producenterna upprättar, registreras hos kommunerna.

Eftersom idén i sin redovisade utformning berör ett stort antal aktörer – producenter, försäkringsgivare, kommuner, hushåll och återvinningsföretag – hade det varit önskvärt att belysa idén i en både bredare och djupare dialog, än vad som varit möjligt under utredningstiden. Delegationen föreslår därför att idén förs ut till en sådan belysning.

Från avfallspolitik till produktstrategi

Förslagen och idén i rapporten har fokus på att åstadkomma mer kretsloppsanpassade nya varor som är material- och energisnåla, som inte innehåller skadliga ämnen och som är konstruerade så att de aldrig behöver bli avfall utan kan bli insatsvaror för nya varor när de tjänat ut i sin ursprungliga funktion. Visionen är att alla uttjänta varor har ett marknadsvärde i framtiden. Vi talar inte längre om en avfallspolitik utan om en produktstrategi.

Kretsloppsdelegationen vill att ansvaret flyttas till de aktörer som har möjlighet att förändra varorna och efterfråga återvunnet material – från myndigheter och kommuner till producenterna. I idén om producentansvar för uttjänta varor ges en ram men överläts till aktörerna att i sina nya roller hitta bra lösningar som kan leda mot de övergripande målen för en kretsloppsanpassning.

Delegationen redovisar inte några mål för återanvändning eller återvinning, men det finns möjlighet att i ett senare skede tillföra sådana.

Mycket talar för att sådana mål bör sättas materialvis och inte för olika varugrupper. Detta är i sig ett skäl för ett generellt gällande producentansvar, med krav på återvinning som är oberoende av vilket slags varor materialen används i.

Genom idéns utformning kan andra styrmedel, som t.ex. avfallsskatter, få större effekt.

Förslagen och idén är utformade så att de stämmer med de ambitioner som

uttalats inom EU och så att de ska kunna ingå i en europeisk produktstrategi. Kretsloppsdelegationen har särskilt analyserat förutsättningarna för att få gehör för liknande tankar på europeisk nivå.

Författningstexternas utformning

I författningstext illustreras hur förslagen och idén kan utformas så att de kan inlemmas i den föreslagna miljöbalken. De placeras där i det kapitel som behandlar kemiska och biotekniska produkter, vilket vidgas till att handla om miljöansvar för varor. De nuvarande reglerna om producentansvar för varor flyttas från avfallskapitlet till varukapitlet. I avfallskapitlet kvarstår de frågor som rör avfall och renhållning.

Informationsplikten

Ingen bör få släppa ut varor på marknaden utan att veta vad de innehåller. Det är utgångspunkten för Kretsloppsdelegationens förslag till informationsplikt för avvecklingsämnen.

Förslaget syftar till att dels förmå producenterna att skaffa sig kunskaper, dels ge användarna möjlighet att handla miljö- och kretsloppsanpassat.

Förslaget är uppbyggt så att regeringen eller någon myndighet fastlägger de kriterier som definierar ett ämne som avvecklingsämne. Ansvar för att ta reda på vilka ämnen som faller för kriterierna och i vilka varor dessa ämnen finns idag, faller på producenterna. Kostnaderna för riskvärdering och för tillämpning av försiktighetsprincipen förs därmed över på dem.

Det breda bemyndigande som föreslås möjliggör för regeringen att i en framtid ställa krav på annan miljörelaterad information, som t.ex. uppgifter om varors förutsättningar för återvinning eller kompletta miljövarudeklarationer.

Eftersom Kretsloppsdelegationen bedömer det som strategiskt angeläget att materialströmmarna i samhället avgiftas för att minska diffusa skadliga utsläpp i alla led och för att materialen ska kunna återvinnas säkert och med god kvalitet, har informationsplikt för avvecklingsämnen prioriterats.

Producentansvaret för uttjänta varor

Producentansvar finns idag i förordningsform för förpackningar, returpapper, däck och bilar. Regeringen har i proposition till riksdagen redovisat sin syn på producentansvar för elektriska och elektroniska produkter, kontorspapper och för byggsektorn. Kretsloppsdelegationen har därutöver lämnat ett förslag till producentansvar för möbler till regeringen.

Sedan tidigare har Kretsloppsdelegationen förordat att producentansvaret utvidgas och görs generellt. Därigenom undviks att olika lösningar baserade på varugrupper, förhindrar en rationell samordning av en materialbaserad återvinning.

Att uppmuntra till frivilliga branschöverenskommelser har varit ett arbetssätt som har haft viss framgång i Kretsloppsdelegationens tidigare uppdrag, även om flertalet branscher önskat lagstöd för att undvika problem med aktörer som åker snålskjuts. Ett generellt producentansvar måste av naturliga skäl grundas på ett

generellt regelverk. Någon diskussionspart som kan ta på sig uppgifterna frivilligt finns inte.

Vid det varugrupsvisa arbetet med producentansvar har kommit fram tre huvudsakliga knäckfrågor som ett regelverk bör lösa.

- Det bör finnas en koppling mellan den enskilde producenten och kostnaden för just den producentens vara när den tjänat ut.
- Kostnaden bör helst förflyttas till nuet från den framtid när varan blir uttjänt. Den framtida risken bör alltså tas med i beräkningen redan när nya varor utvecklas.
- Alla producenter bör bära sina kostnader så att inte aktörer kan åka snålskjuts i systemet och därigenom snedvrider konkurrensen.

Genom att producentansvaret i den idé som redovisas i kapitel 6, specificerats så att det är tydligt vad varje producent är skyldig att göra, och genom kravet på försäkring, skapas en individuell koppling mellan vara och producent. Genom kravet på försäkring skapas också en

möjlighet att utöva tillsyn och sanktionera brister redan när varor säljs, vilket minskar möjligheterna att åka snålskjuts.

Eftersom de framtida kostnaderna, eller snarare risken för framtida kostnader, måste beräknas flyttas det ekonomiska ansvaret från avfallsled till produktionsled.

Mobilisering

Kretsloppsdelegationen har i strategirapporterna 1997:13 och 14, som presenterades våren 1997, satt upp mål för material- och varuhanteringen på kort och lång sikt. För att uppnå målen krävs en radikal minskning av samhällets användning av material och energi, i storleksordningen en faktor 10. En sådan förändring kommer att kräva såväl sprängvis teknikutveckling och systemförändringar som ständigt pågående förbättringar inom existerande system.

Delegationen bedömer att en förändring i denna skala går att genomföra, om alla aktörer i samhället kan mobiliseras för uppgiften. Förslagen och idén i denna rapport bidrar till en rollfördelning som ger förutsättningar för en sådan mobilisering.

KAPITEL 1

INLEDNING

Uppdraget

Regeringen gav hösten 1996 Kretsloppsdelegationen i tilläggsuppdrag att utforma förslag till hur producenterna av varor ska ta ett miljöansvar för de varor som de släpper ut på marknaden, och vilka konkreta styrmedel som bör sättas in från statens sida. Uppdraget skulle enligt direktivet (1996:87) genomföras på grundval av det förslag till strategi för en kretsloppsanpassning av varusektorn, som delegationen sedermera överlämnade till regeringen i april 1997 (rapport 1997:13 och 14).

I direktivet markerar regeringen behovet av information om varors miljöbelastning. Informationen bör dels finnas i form av kunskaper hos alla som hanterar varor, dels vara tillgänglig för att underlätta och påverka beslut vid överlåtelser av varor.

Arbetet

Det egentliga utredningsarbetet har bedrivits sedan strategirapporten överlämnades i april 1997.

En utgångspunkt för arbetet har varit att producentansvaret ska utvecklas till att omfatta alla varor. Därefter har arbetet med att konkretisera det generella producentansvaret bedrivits längs två huvudlinjer.

Den ena huvudlinjen har varit inriktad mot behovet av miljöinformation om varor. Från utgångspunkten i strategirapporten att alla som tillhandahåller varor ska veta vad de innehåller, har ett förslag som innebär att regeringen ska kunna lyfta fram vissa typer av miljöinformation utvecklats.

Längs den andra huvudlinjen har Kretsloppsdelegationen utgått från sin samlade erfarenhet av arbetet med producentansvar för uttjänta varor, samt de remissreaktioner som delegationens tidigare förslag har väckt.

Delegationen föreslår ett producentansvar för uttjänta varor och redovisar en idé till hur ett sådant ansvar skulle kunna utformas. Idén är utformad så att den skulle kunna lösa ett antal knäckfrågor som delegationen identifierat i det tidigare arbetet.

Under arbetets gång har förslagen och idén diskuterats med företrädare för producenter, myndigheter och försäkringsbolag.

Förslaget om miljöinformation har stämts av bl.a. genom en mindre referensgrupp, med deltagare från myndigheter och stora producenter. Genom kontakter med enskilda företag inom industrin, har vi skapat oss en bild av vilken miljöinformation som kan

förväntas komma fram på frivillig väg, t.ex. genom det europeiska standardiseringsarbetet inom CEN.

I oktober 1997 ordnades en hearing om producentansvar för uttjänta varor, med särskilt inbjudna från näringsliv, departement och offentlig förvaltning vilken har bidragit till idéns slutliga utformning.

Såväl förslagen som idén har diskuterats med tjänstemän vid olika berörda direktorat inom Europeiska kommissionen.

Rapportens uppläggning

Rapporten är uppdelad i tre huvuddelar.

I kapitel 2-3 finns utgångspunkter i form av övergripande strategier och viktiga ställningstaganden, både sådana som Kretsloppsdelegationen tidigare presenterat och sådana som formulerats inom denna utredning. Några knäckfrågor som tidigare varit föremål för bedömning, men som här getts en annorlunda lösning, lyfts också fram.

I kapitel 4-7 presenteras förslagen och idén, med förslaget om informationsplikt i kapitel 4 och 5 och förslaget om producentansvar för uttjänta varor med en idé till utformning i kapitel 6. Kapitel 7 är en redovisning av hur det som förs fram i de tidigare kapitlen kan hanteras för att kunna få acceptans, och i förlängningen genomföras på europeisk nivå.

I kapitel 8-9 finns konsekvenserna av förslagen och idén beskrivna dels från ett aktörsperspektiv dels i termer av olika effekter.

Som ett komplement till förslagen och idén har ett kort kapitel 10 införts, med svar på några frågeställningar som

inte ligger centralt i rapporten. De är avsedda att hjälpa läsare som har en annan utgångspunkt än Kretsloppsdelegationen att hitta rätt.

Författningstexten med kommentarer i bilaga 1, innehåller en illustration av hur förslag och idé skulle kunna te sig i form av dels förändringar i den kommande miljöbalkens kapitel 14 och 15, dels en ny lag om kretslopps försäkring. Dessutom illustreras hur en förordning om informationsplikt, avsedd att föras in under miljöbalken, skulle kunna utformas.

Bilaga 2 är en bakgrundsbeskrivning av dagens producentansvar för förpackningar.

Till övriga bilagor finns hänvisningar inne i rapporten.

Andra utredningar m.m.

Under utredningstiden har ett antal utredningar, skrivelser och rapporter presenterats och lagts till grund för denna rapport.

Kretsloppsdelegationens möbelrapport

Sedan uppdraget gavs har Kretsloppsdelegationen förutom strategirapporten överlämnat rapporten "Producentansvar för möbler" (1997:15) till regeringen. I den rapporten föreslås ett brett ansvar för producenterna av möbler, med lagreglering i vissa delar. I den del som avser producentansvaret för uttjänta möbler, hänvisas i möbelrapporten till de överväganden och förslag som presenteras i föreliggande rapport.

Kemikommittén

I sitt betänkande "En hållbar kemikaliepolitik" (SOU 1997:84) lade Kemikom-

mittén fram riktlinjer för en kemikaliepolitik med ambitionen att anpassa kemikalieanvändningen i samhället till vad som är långsiktigt hållbart. Viktiga hörnstenar i förslaget är bland andra att försiktighetsprincipen ska tillämpas, att företagens ansvar ska markeras tydligare och att ett varuperspektiv bör införas i kemikaliepolitiken. I betänkandet betonas vikten av det internationella arbetet.

Kemikommittén lyfter också fram grupper av ämnen som inte är förenliga med kravet på samhällets anpassning till naturen. Hit hör ämnen som är långlivade, bioackumulerbara, cancerframkallande, arvsmassepåverkande och hormonstörande. Som ett av sina mål föreslår kommittén att dessa ämnen avvecklas såväl i varor som i produktionsprocesser.

Ekologisk hållbarhet, regeringens skrivelse 1997/98:13

I samband med budgetpropositionen 1997 överlämnade regeringen en skrivelse till riksdagen, med en lägesbeskrivning över arbetet med att föra Sverige mot målet ekologisk hållbarhet.

I skrivelsen framhåller regeringen att producentansvaret ska utvecklas i syfte att ge företagen drivkrafter att ta fram

nya kretsloppsanpassade produkter och hänvisar till Kretsloppsdelegationens arbete.

Regeringen anser att långlivade och bioackumulerbara ämnen bör fasas ut.

Naturvårdsverkets rapport 4748

Naturvårdsverket presenterade under sommaren 1997 en rapport, "Har producenterna nått målen?", där man redovisar i viken omfattning producenterna nått upp till de insamlings- och återvinningsnivåer som finns angivna i de olika förordningarna om producentansvar.

Slutsatsen är att de kvantitativa målen uppnåtts eller kan förväntas bli uppnådda i de flesta fall. Några observerade brister i de system som byggts upp redovisas också.

Den nya miljöbalken

Under hela utredningstiden har arbetet med en ny miljöbalk fortskridit. Kretsloppsdelegationens bedömning har varit att regeringens behandling av denna rapport huvudsakligen kommer att ske efter det att miljöbalken varit föremål för riksdagens beslut. I syfte att underlätta det fortsatta arbetet har vi därför valt att illustrera förslagen och idén som tänkta ändringar i förslaget om miljöbalk.

KAPITEL 2

STRATEGI FÖR MATERIAL OCH VAROR

Mål för ekologisk hållbarhet

Statsrådsdelegationen för hållbar utveckling har formulerat tre övergripande mål för ekologisk hållbarhet.

- Skyddet av miljön.
- Effektiv användning av energi och andra naturresurser.
- Hållbar försörjning.

Skyddet av miljön

Utsläppen av föroreningar ska inte skada människors hälsa eller överskrida naturens förmåga att ta emot eller bryta ner dem. Naturligt förekommande ämnen ska användas på ett sådant sätt att de naturliga kretsloppen värnas. Naturfrämmande hälso- och miljöskadliga ämnen bör på sikt inte få förekomma i miljön. Den biologiska mångfalden ska bevaras och värdefulla kulturmiljöer skyddas.

Effektiv användning

Användning av energi och naturresurser ska bli mycket effektivare än i dag. Flödena av energi och material kan därmed begränsas så att de blir förenliga med en hållbar utveckling. Samhällsplanering, teknikutveckling och investeringar ska därför också inriktas på resurssnåla produkter och processer.

Hållbar försörjning

Ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga måste säkras. Så långt som möjligt ska försörjningen baseras på ett långsiktigt hållbart nyttjande av förnybara resurser. Det betyder att användningen inte långsiktigt kan överskrida den takt med vilken naturen skapar nya resurser och att material bör återvinnas i ett kretslopp. Vi ska hushålla med icke förnybara resurser och kontinuerligt sträva efter förnybara ersättningar.

De styrmedel som presenteras i denna rapport bidrar till att avveckla skadliga ämnen och till en effektivare resursanvändning med ökad återanvändning och materialåtervinning i kretslopp, och har därmed betydelse för alla tre målområdena.

Kretsloppsstrategi

Kretsloppsdelegationen har sedan den bildades 1993 haft två huvuduppdrag: att ta fram strategier för utvecklingen mot ett kretsloppsanpassat samhälle med producentansvar för varorna och att utarbeta konkreta förslag till producentansvar för prioriterade varuområden.

I april 1997 överlämnade Kretsloppsdelegationen sin rapport ”Strategi för kretsloppsanpassade material och varor” och den sammanfattande rapporten

”Hållbart så klart – en kretsloppsstrategi”.

I strategirapporterna beskrivs hur ett samhälle i balans med naturen kan se ut och vilka förändringar som krävs för att vi, i Sverige och resten av världen, ska kunna nå ett sådant tillstånd inom en tidsperiod på 25–50 år.

Strategin har sitt fokus på varor och material men spänner också över olika samhällsområden. Den innehåller mål på kort och lång sikt och den innehåller en lång rad förslag till åtgärder, att vidtas av olika aktörer i samhället var för sig eller i samverkan.

Kretsloppsanpassning

I strategirapporterna anges vad som menas med en kretsloppsanpassad utveckling. En sådan har vi först när samhällets hantering av materialflöden och andra resurser, som exempelvis mark, är sådan att naturens kretslopp med bevarad biologisk mångfald kan absorbera restprodukterna och förnya resurserna för kommande generationer.

De flesta av våra miljöproblem hänger samman med vilka material vi använder och hur vi använder dem. Stora och linjära materialflöden ger miljöproblem i alla led. Två centrala begrepp för att minska miljöpåverkan från materialanvändningen är dematerialisering och avgiftning. Med *dematerialisering* menas att minska materialflödena genom bl.a. energi- och materialsnåla produkter och genom återanvändning och återvinning. Med *avgiftning* menas att avveckla och ersätta skadliga material med mindre skadliga.

Den eftersträlvade förändringen i materialhanteringen illustreras med figurerna på s. 16. Utvecklingen går från en materialslösande och linjär hantering som sprider mer och skadligare restprodukter än naturens kretslopp förmår att bryta ned, till en resurssnål hantering av oskadliga material som förs runt i slutna kretslopp i samhället så att så litet som möjligt läcker till omgivningen.

Mål

De mål för resurshanteringen på lång sikt (25–50 år) och för varorna på medellång sikt (10–15 år) som sattes upp i strategirapporten återges på s. 17.

Långsiktiga mål av särskilt intresse i detta sammanhang är målet om att fasa ut långlivade naturfrämmande ämnen och målet om att återanvändning och materialåtervinning ökar successivt och i stort sett helt ersätter alternativen deponering och förbränning av blandat avfall.

Att notera särskilt på medellång sikt är målet att nya varor överlag ska vara uppgraderingsbara, reparerbara, återvinningsbara, ha dubbelt så lång livslängd och under sin livscykel ta i anspråk mindre än hälften så mycket energi och material jämfört med motsvarande varor 1995. Ett mål är också att alla varor och tjänster ska vara miljödeklarerade.

Andra mål är att fungerande andrahandsmarknader bör finnas för begagnade varor, för delkomponenter och för andra restprodukter. Uttjänta varor som inte kan återanvändas ska kunna materialåtervinnas i allt större utsträckning.

MÅL FÖR RESURSANVÄNDNING PÅ LÅNG SIKT (25 - 50 ÅR)

Material- och energieffektiviteten har ökat med en faktor 10, det vill säga att de varor och tjänster som behöver produceras använder sammantaget cirka 10 procent av de nyråvaror som användes på 1990-talet.

Biomassa, mark och vatten används så att den biologiska mångfalden inte utarmas och så att återväxten och vattnets tillgänglighet och kvalitet garanteras.

Solenergi, vatten och biomassa är nyckelresurser

Långlivade naturfrämmande kemiska föreningar används inte. De som har utvecklats är omhändertagna och destruerade.

Fossila material används nästan inte alls som bränsle.

Användningen av mycket giftiga metaller har i stort sett upphört. Använda mängder är omhändertagna och väl förvarade.

Alla metaller används i så gott som slutna kretslopp. På längre sikt kan samhället fungera med ett betydligt lägre inflöde av metaller.

Fosfor återförs till jordbruket och jordbruksmetoderna har anpassats i sådan grad att nya uttag av fosfor kan begränsas kraftigt.

Samhället fungerar utan nya uttag av naturgrus.

Endast de material som naturen kan omsätta utan negativ påverkan på miljö och hälsa tillåts flöda ut i naturens kretslopp.

Återanvändning och materialåtervinning har ökat successivt och i stort sett helt ersatt alternativen deponering och förbränning av blandat avfall.

MÅL PÅ MEDELLÅNG SIKT (10-15 ÅR)

Alla Sveriges invånare har insikt om kretsloppssammanhangen, vilket kommer till uttryck i ett aktivt agerande.

Infrastruktur och samhällssystem har successivt effektiviserats och miljöanpassats med avseende på material och energianvändning.

Varor som säljs är överlag recikulerbara, uppgraderingsbara, reparerbara och har dubbelt så lång livslängd. Sammantaget under en varas livscykel åtgår mindre än hälften så stor energi- och materialåtgång som för motsvarande varor 1995.

Endast i undantagsfall innehåller varor giftiga metaller eller långlivade naturfrämmande kemiska föreningar som kan spridas i miljön. Användningen sker under full kontroll, utan läckage och med slutligt omhändertagande.

Alla varor och tjänster är miljödeklarerade.

Varor används och vårdas på så sätt att de håller länge och så att energiåtgång och utsläpp minimeras, reparerbarhet inte försämras och god recirkulering möjliggörs.

Fungerande andrahandsmarknader finns för begagnade varor, för delkomponenter och för andra restprodukter.

Minst hälften av den sammantagna materialåtervinningen utgörs av primär återvinning, det vill säga att det återvunna materialet har så god kvalitet att det *kan* användas i ursprunglig användning.

Uttjänta varor, dvs. varor som inte kan återanvändas, materialåtervinns successivt i allt högre utsträckning.

Mängderna som deponeras har minskat till en bråkdel (exklusive gruvavfall) av vad de var på 1990-talet och separata insamlingssystem finns för de flesta uttjänta varor.

Minst hälften av materialåtervinningen ska utgöras av primär återvinning, dvs. det återvunna materialet har så god kvalitet att det *kan* användas i ursprunglig användning. Dessutom finns ett mål om att mängderna som deponeras ska ha minskat till en bråkdel (exkl. gruvavfall) av vad de var på 1990-talet.

Förändringsprocessen

En förändring av material- och energiflödena till samhället i storleksordningen en faktor 10 innebär givetvis en stor omvandling.

För att nå målen kommer det att krävas ett brett och målmedvetet arbete med många inblandade aktörer och ett flertal verktyg och styrmedel.

Det kommer att krävas att alla tar ansvar. Därför behöver ansvarsfördelningen i samhället vara sådan att alla samhällets aktörer mobiliseras och motiveras för kretsloppsanpassningen.

Styrmedel

I strategirapporten presenteras ett stort antal förslag som är ämnade att understödja och driva på utvecklingen.

Kretsloppsdelegationen understryker vikten av utbildning och behovet av att få igång processer som kan leda mot en kretsloppsanpassning. Delegationen föreslår överläggningar om strategier för att nå en hållbar utveckling mellan olika aktörer och på olika nivåer i samhället.

Delegationen föreslår också ekonomiska styrmedel, t.ex. att skatterna på fossila bränslen höjs successivt och att Sverige utarbetar förslag till råvaruskatter som kan genomföras internationellt på EU-nivå och inom FN-systemet. Vidare föreslås att hela skattesystemet ses över så att ett resurssnålt och miljöanpassat beteende lönar sig. Bidrag och lån bör bara ges till verksamheter som kan bedömas långsiktigt hållbara och miljöskadliga subventioner bör tas bort.

Den offentliga upphandlingen bör miljöanpassas. Regeringen bör anslå medel för ett program där samhälle, näringsliv och forskare gemensamt söker hitta hållbara tekniker för framtiden. Det är ytterligare några av förslagen i strategirapporten.

Material- och energieffektivisera med en faktor 10

Beräkningar visar att ungefär en halv miljard människor skulle kunna leva långsiktigt hållbart på dagens genomsnittliga levnadsnivå i industriländerna, givet dagens teknik. Idag lever en miljard människor med denna materiella standard och ytterligare fyra-fem miljarder strävar efter att uppnå den. Redan i utgångsläget skulle alltså resurseffektiviteten behöva fördubblas för att det ska vara långsiktigt hållbart, och om alla ska leva på samma höga nivå så behöver effektiviteten öka med en faktor 10.

Eftersom befolkningen kommer att öka till omkring tio miljarder inom de närmaste cirka 40 åren gäller för framtiden kanske till och med en faktor 20.

Det är dessa fakta som ligger bakom det förhållande att allt fler forskare, länder och institutioner nu talar om faktor 10 som ett mål för den hållbara utvecklingen.

Delegationen föreslår också att producentansvaret bör utvecklas och redovisar sin avsikt att arbeta vidare dels med förslag om producentansvar för uttjänta varor, dels med generella krav på kunskap och ansvar för att informera konsumenterna. Det är resultatet av detta arbete som nu presenteras.

EU-perspektivet

I strategirapporten föreslår delegationen att regeringen ska ta initiativ till att utveckla EU:s inre marknad till ett medel för att nå hållbar utveckling. Kretsloppsanpassning av varuflödena bör göras till en viktig uppgift på EU-nivå. En vitbok med genomgång av olika politikområden och direktiv, framför allt på produktområdet, bör tas fram. En plan för detta bör finnas senast år 2001.

I det förslag till ändringar i EG-fördraget som följer av Amsterdamfördraget lyfts hållbar utveckling fram som ett av EU:s övergripande mål. Förslaget innehåller också ett stadgande om att EU:s politik på alla områden bör bidra till en hållbar utveckling.

Vad gäller varor har ministerrådet gett kommissionen i uppgift att ta fram en produktstrategi och arbetet med denna pågår. Förslagen och idén i denna rapport är utformade så att de ska kunna ingå i en sådan strategi. De stämmer också väl med de mål och förslag till styrmedel som kommissionen angett i sitt femte miljöhandlingsprogram.

I arbetet med den här rapporten har Kretsloppsdelegationen tagit fasta på att EU:s institutioner ställt sig bakom grundläggande principer som försiktighetsprincipen och principen om att förorenaren ska betala.

I den resolution om en gemenskapsstrategi för avfallshantering som rådet utfärdat framhålls med hänvisning till den senare principen att ansvaret för att förebygga och hantera avfall ligger på marknadens aktörer. Producenternas särskilda ansvar för det förebyggande arbetet lyfts fram och rådet uppmanar kommissionen att omsätta detta synsätt i praktisk handling.

I det förslag till direktiv om uttjänta bilar som kommissionen lagt fram för rådet, uttalar kommissionen att det är producenten och inte innehavaren som ska bära kostnaderna om den uttjänta bilen har ett negativt marknadsvärde.

I detta finner Kretsloppsdelegationen stöd för viktiga principer i denna rapport, nämligen ett avfallsförebyggande producentansvar och principen att alla miljökostnader ska inkluderas i varornas pris.

Den här rapporten ska kunna bidra till att ge svensk och europeisk produktpolitik ett konkret innehåll. Förslagen skapar en ansvarsfördelning som gör det möjligt att med hjälp av marknadskräfterna främja en kretsloppsanpassning av varorna.

KAPITEL 3

ETT UTVECKLAT PRODUCENTANSVAR

Producenternas ansvar för kretsloppsanpassning av varorna bör gälla generellt. De förslag och den idé som Kretsloppsdelegationen lägger fram avser således alla producenter och alla varor. De konkreta åtgärderna syftar till att driva fram ett ansvarstagande.

I ansvaret ingår att producenterna bör ha kunskap om varornas effekter på hälsa och miljö och kunna informera konsumenterna om detta. Regeringen ges rätt att ställa krav på producenterna att informera om varors innehåll eller miljöpåverkan. En sådan informationsplikt föreslås för avvecklingsämnen i varor.

Ansvaret för uttjänata varor bör utvidgas och utformas så att det ger största möjliga potential för en kretsloppsanpassning av varorna. För det ändamålet behöver några viktiga knäckfrågor lösas. Kretsloppsdelegationen presenterar en idé om hur det kan göras.

Förslagen och idén är utformade så att de kan integreras i den produktstrategi som är under utveckling inom EU.

Förslagen och idén i denna rapport bygger på de tankar om producentansvar som utvecklats successivt i flera olika propositioner alltifrån 1975 års proposition om avfall (prop. 1975:32, bet. JoU10, rskr. 161) via miljöpropositionen 1991 (prop. 1990/91:90, bet. JoU30, rskr. 338), över kretsloppspropositionen 1993 (prop. 1992/93:180, bet. JoU14, rskr. 344) och senast i avfallspropositionen (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU 07, rskr. 55) De bygger också på de erfarenheter Kretsloppsdelegationen skaffat sig under mer än fyra år genom strategiarbetet och i arbetet med producentansvar för varugrupperna bilar, däck, elektronik, byggvaror, textilier och möbler. Särskilt viktigt i den processen

har varit den omfattande dialogen med ett stort antal aktörer – företag, branscher, myndigheter och forskare.

Förslagen och idén utgår också från ett antal aktuella utredningar.

Regering och riksdag har i skrivande stund inte tagit ställning till flera av de underlag som vi använt oss av. Det gäller t.ex. miljöbalken, Kretsloppsdelegationens strategirapport och Kemikommitténs betänkande.

Trots att förslagen och idén bygger på redan etablerade tankar, kan de innebära radikala förändringar.

Förslagen och idén har fokus på rollfördelningen dels mellan marknadens olika aktörer, dels mellan marknadsaktörerna och det offentliga i form av stat

och kommun. Ambitionen har varit att avgränsa en spelplan inom vilken en frihet att hitta de bästa vägarna mot målet ska rymmas.

Helt nya aktörer kommer att behöva agera, bland annat genom att varje producent måste ta ställning till vad dennes varor innehåller och hur de skall hanteras som uttjänta. Idén om producentansvar för uttjänta varor, såsom den presenteras i denna rapport, innebär att pengar måste avsättas i nuet för att klara framtida kostnader. Det sker genom att fullgörandet av ansvaret garanteras genom någon form av försäkring kopplad till varan. Helt nya aktörer - försäkringsgivare - kommer därmed in på spelplanen.

Eftersom förslagen och idén har en kraftfull och för vissa aktörer omvälvande karaktär, hade det varit önskvärt med en bredare dialog och förankring än vad som varit möjligt under den korta tid vi haft till vårt förfogande.

Idén om producentansvar för uttjänta varor är utformad så att flera aktörer ges möjligheter att ta på sig ett utökat ansvar och därmed möjligheter att styra den faktiska utvecklingen. I kapitel 9 redovisas några olika sådana möjligheter. En beskrivning av idéns konsekvenser blir alltså beroende av vem eller vilka som kommer att utnyttja de möjligheter som öppnas.

De kontakter Kretsloppsdelegationen har haft med olika berörda aktörer visar att det krävs att man sätter sig in i de olika möjligheterna och ställer dem i relation till sin nuvarande situation, för

att kunna ge några välgrundade svar på hur man kommer att agera. Av tidsskäl har delegationen därför inte kunnat skaffa sig en tillräckligt tydlig bild för att kunna konsekvensbedöma idén mera i detalj.

Trots dessa osäkerheter väljer delegationen att förutom förslagen presentera också idén med sådan konkretion och med en tänkbar utformning till lagtext, att det är möjligt för omvärlden att bilda sig en tydlig uppfattning och därmed ge fruktbara reaktioner och kommentarer.

Delegationen bedömer alltså att idén om hur producentansvaret för uttjänta varor kan utformas behöver belysas ytterligare i en både bredare och mer fördjupad dialog än vad som hittills varit möjligt. Om reaktionerna under denna dialog blir övervägande positiva så är det genom det valda formatet möjligt för regeringen att lägga idén till grund för fortsatt arbete.

Definitioner

I rapporten finns några begrepp som återkommer och som har en given definition, oberoende av sammanhang.

Varor

Lös egendom som inte är av immateriell art. I begreppet ingår t.ex. konsumentvaror, insatsvaror och råvaror.

Producent

Den som yrkesmässigt tillhandahåller varor. I begreppet ingår t.ex. tillverkare, importörer, grossister och detaljister.

Konsument

Den som hanterar en vara i syfte att tillgodogöra sig varans bruksvärde.

Producentansvar

Det ansvar en varas producent enligt Kretsloppsdelegationen bör ha för att den vara han tillhandahåller är kretsloppsanpassad.

Det ansvar för uttjänta varor som producenter av vissa varor har enligt förordning idag, och som Kretsloppsdelegationen vill utvidga till att omfatta alla varor, betecknas producentansvar för uttjänta varor.

Utgångspunkter

Kretsloppsdelegationen har i sin strategirapport angett vilka krav som bör ställas på en vara för att den ska anses kretsloppsanpassad.

Med kretsloppsanpassade varor avses varor som är material- och energisnåla, som innehåller endast miljöacceptabla ämnen och som gärna är gjorda av förnybara material. Varorna ska hålla länge och kunna repareras och uppgraderas när ny teknik utvecklas. Varorna och komponenterna ska kunna återanvändas och materialen återvinnas när varan tjänat ut. Helst ska materialen kunna återvinnas utan att kvaliteten försämras så mycket att de inte kan användas i ursprunglig funktion eller motsvarande.

Målet är att varor aldrig blir avfall, utan lever kvar i teknosfären som delkomponenter eller råvaror för nya varor, sedan de tjänat ut för sitt ursprungliga syfte. På så sätt kan samhället användas som gruva och uttaget av nya råvaror minska.

Grundläggande principer

Att lägga ansvaret på producenterna stämmer med etablerade grundläggande principer.

Polluter Pays Principle (PPP) – principen att förorenaren ska betala – är väl förankrad i internationella sammanhang allt sedan OECD år 1972 först formulerade den: ”Principen innebär att förorenaren skall bära kostnaderna för åtgärder som anbefalls av myndigheterna för att säkerställa att miljön befinner sig i acceptabelt tillstånd.”

Försiktighetsprincipen (precautionary principle) finns etablerad i Riodeklarationen och anger att: ”Om det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada, får inte avsaknad av vetenskaplig bevisning användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring”. Den har i Sverige och i allt större utsträckning också inom EU preciserats genom den så kallade *substitutionsprincipen* eller produktvalsprincipen som innebär att man ska undvika att använda eller sälja sådana produkter som kan medföra risker för människors hälsa och miljön, om de kan ersättas med mindre riskabla produkter.

Alla dessa principer finns inskrivna i miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Dessutom stadfästs där kretsloppsprincipen om att alla som bedriver verksamhet ska utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning.

De nya förutsättningarna

På 1960-talet uppfattades miljöproblemen bero huvudsakligen på punktutsläpp från skorstenar och avloppsrör i industri-, avlopps- och förbrännings-

anläggningar. De största anläggningarna var ett tusental till antalet och de något mindre några tiotusental. Det var då möjligt att tillståndspröva och ställa miljövillkor för verksamheten i alla dessa anläggningar. Utsläppen från punktkällor har sedan början av 1970-talet minskat med 70–90 procent.

Det är nu en allmän insikt att miljöbelastningarna kan hänföras till samhällets totala material- och varuströmmar. Om vi vill påverka dessa, står inte samma styrbarheter till buds. Det går inte för någon myndighet att tillståndspröva hundratusentals, ja kanske miljontals, varor som hela tiden förändras till innehåll och sammansättning. Därför måste vi hitta andra sätt att påverka utvecklingen så att miljöhänsyn integreras i alla beslut.

För staten handlar det om att vidta de åtgärder som behövs för att mobilisera marknadskrafterna för en hållbar utveckling. Till det hör att internalisera miljökostnaderna i producenternas överväganden, och därmed göra dem synliga i priset på varorna.

Material- och varuströmmarna i samhället ger miljöpåverkan i alla led. Miljökostnaden värdesätts inte på marknaden och syns inte i varans pris. Man kan säga att konsumenten vid köptillfället blir otillräckligt informerad om den verkliga kostnaden för varan.

Inom EU har i kommissionens femte miljöhandlingsprogram betonats vikten av att internalisera miljökostnaderna, till exempel genom införande av ekonomiska styrmedel eller civilrättsligt ansvar. Handlingsprogrammet framhåller också informationens betydelse för att underlätta bra miljöval.

Kunskap och information

En viktig förutsättning för att aktörerna på marknaden ska kunna ta sitt ansvar är att de har kunskap om varornas innehåll och konsekvenserna för hälsa och miljö.

En producent bör inte få sätta en vara på marknaden om han inte vet vad den innehåller och har bedömt konsekvenserna.

För att marknaden ska fungera måste också köparen få kunskap om vad han köper.

Varför ska producenterna ha ansvar?

Producenterna kan förändra

Det är bara producenterna som kan förändra sina produkter och som kan hitta helt nya, mindre miljöbelastande sätt att tillgodose våra behov. Det är visserligen sant att producentens framgång beror på konsumenternas vilja att köpa den miljöanpassade varan och att konsumenterna sammantaget genom sin efterfrågan kan utöva ett tryck på producenterna. Det konkreta utvecklingsarbetet måste dock genomföras av producenterna.

Producenterna har därför huvudansvaret för att kretsloppsanpassa produktion och varor och för att minska miljöbelastningen under varans alla faser.

En producent kan påverka vilken miljöbelastning en vara åstadkommer i råvaruledet, produktionsfasen, under användningen och när varan tjänat ut. Denna påverkan kan utövas genom de val producenten gör i fråga om produkt-design, insatsvaror, sammansättning av material och komponenter och prestanda.

Genom att informera konsumenten om innehållet i varan, och om dess förväntade livslängd, miljöbelastning och kretsloppsanpassning, kan producenten ge konsumenten möjlighet att handla miljöanpassat.

I dag har kommunerna kostnader som följer av att varorna är otillräckligt kretsloppsanpassade. Men kommunerna förfogar inte över de medel som kan åstadkomma en kretsloppsanpassning av varorna. De utvecklar inte produkterna och kan alltså inte ta bort de farliga ämnena i varorna eller göra varorna mer materialsnåla och mer återanvändnings- och återvinningsbara. De kan heller inte efterfråga returmaterial som insatsvara till varorna istället för nyråvara och därmed skapa marknader för återvunna material.

Genom riksdagens beslut om kretsloppspropositionen 1993 lagreglerades den allmänna tanken att det från miljösynpunkt likaväl som från samhälls-ekonomisk synpunkt är effektivt att ge producenterna ansvaret för varornas kretsloppsanpassning.

Producentansvarets funktion

Det viktigaste syftet med producentansvaret för uttjänta varor är att ge producenterna drivkrafter att tillhandahålla varor som är attraktiva som råvaror när de tjänat ut i sin funktion.

Den producent som är framgångsrik får fördelar av detta genom möjligheterna att hålla ett lägre pris än sina konkurrenter, och vinner därmed i konkurrenskraft.

Ett utvecklat producentansvar

Generellt eller för utpekade varugrupper?

Kretsloppsdelegationen anser att producentansvaret ska gälla generellt och lika för alla producenter och varor.

Producentansvaret för uttjänta varor har hittills iscensatts successivt för en varugrupp i taget.

Den dialog som förts med olika företag och branscher i samband med förslag om införande av producentansvar, har haft ett värde genom att fokusera problem och få igång förändringsprocesser. I de branscher som Kretsloppsdelegationen tidigare arbetat med har kretsloppsfrågor lyfts upp på dagordningen till följd av denna fokusering. Detta förhållande skulle kunna tala för att man bör fortsätta att fokusera nya varugrupper. Varugrupper som skulle kunna vara aktuella är båtar, leksaker, sport- och fritidsartiklar och skor. Även livsmedel och sjukvårdsartiklar skulle behöva lyftas fram.

För ett mer generellt angreppssätt talar att ju fler varugrupper som blir aktuella desto mer angeläget blir det att söka hitta gemensamma lösningar så att suboptimeringar undviks.

Kretsloppsdelegationen har i sin senaste rapport om producentansvar för möbler redovisat till regeringen att skälen för producentansvar inte är mer specifika för möbler än för varor generellt.

Det är också rimligt att vissa grundläggande krav, t.ex. krav på kunskap om innehållet i varor, ska gälla för alla varugrupper.

Genom att ställa likartade krav på alla producenter undviks ”friåkar”-problem varugrupperna emellan. Avfalls- och miljökostnader, liksom kostnader för att ta fram kunskap och information, drabbar alla varor i förhållande till deras miljöbelastning och bakas in i priserna på lika villkor. Allokeringen av kostnaderna blir mer korrekt och konsekvent och man undviker en från miljösynpunkt olämplig snedvridning av konkurrensen.

För ett generellt producentansvar talar också det faktum att källsorteringen i materialslag med nu existerande producentansvar kan te sig något ologisk för hushållen. Varför skall en viss typ av plast eller papp eller plåt sorteras ut för återvinning om den kommer från förpackningar men inte om den kommer från andra varuslag som till exempel leksaker och husgeråd? I längden kan ett sådant förhållningssätt bli svårt att förklara.

Så länge producentansvaret för uttjänta varor bara är partiellt blir det nödvändigt att behålla det kommunala insamlingssystemet för hushållsavfall.

Under den övergångsfas vi nu befinner oss i har vi dubbla insamlingssystem. Vissa kommuner ger visserligen konsumenterna möjlighet till glesare hämtning och lägre soptaxa när innehållet i soppan minskar, men hela vinsten av ett systemskifte får vi inte förrän producentansvaret genomförts fullt ut.

Varor eller material?

Producentansvaret bör gälla varor men målen kan sättas materialvis.

De producentansvar som införts och som föreslagits av Kretsloppsdelegationen har hela tiden omfattat varor och varugrupper. Det är naturligt när inriktningen är att det är vid produktutveck-

ling som kretsloppsanpassningen ska bedrivas.

Medan produktutveckling kan bedrivas i relativt små serier och med många variationer, måste en effektiv utvinning av returråvaror bygga på råvaruhandlingens storskaliga hantering av en sorts material.

Insamlingssystemet för förpackningar har organiserats på ett sådant sätt att sorteringen sker materialvis. Målen för återvinning har också formulerats materialslag för materialslag.

Även om producentansvaret knyts till den individuella varan kan det kombineras med kollektiva mål för samhällets materialhantering. Ju större andel av varorna som omfattas av producentansvar, desto större blir möjligheterna att hitta rationella lösningar för sortering och hämtning efter materialslag. Ökade mängder returmaterial kan i sin tur förbättra förutsättningarna för återvinning.

Frivilligt eller lagstadgat?

Kretsloppsdelegationens tidigare arbete med producentansvar, som sammantaget omfattat sex olika varugrupper, har lärt oss att frågan om frivillighet eller lagstiftning inte är en fråga om att välja utan om att kombinera. För att få en fungerande lagstiftning är det önskvärt med en underliggande acceptans från dem som berörs av lagen om inte tillsynsmyndigheter och domstolar ska bli överbelastade. Och ett frivilligt åtagande behöver oftast någon typ av lagstöd för att undvika ”friåkare”, illojal konkurrens och övervältringseffekter på dem som deltar frivilligt från dem som inte ansluter sig.

Delegationens diskussioner med företrädare för olika varugrupper har i allmänhet börjat med en önskan om fri-

villighet, men med tiden utvecklats till ett önskemål om lagstöd för att se till att alla producenter följer samma spelregler.

Tydliga spelregler men frihet att utforma olika lösningar och detaljer

Genom att generellt förflytta ansvaret för de uttjänade varorna från kommunerna till producenterna arrangeras en ny spelplan. Vi har koncentrerat oss på att markera gränserna för den nya spelplanen. Vi sätter också upp vissa regler för spelet, till exempel för att ge konsumenten ett rimligt skydd. Förslaget ger en ram men hur spelet kommer att utfalla beror i första hand på de olika spelarna.

Inom spelplanens gränser ges alltså stort utrymme att hitta nya kreativa och rationella lösningar för att kretsloppsanpassa varuhanteringen.

Förslagen

Övergripande

Alla producenter ska kretsloppsanpassa sina varor. Varorna ska avgiftas och göras material- och energisnåla, långlivade och uppgraderbara, återanvändnings- och återvinningsbara. Hänsyn ska tas till miljöbelastningen under hela varans livscykel. Delegationen föreslår att detta slås fast genom en syftesparagraf i den nya miljöbalken.

Frågor om de olika aktörernas ansvar för varorna bör i miljöbalken samlas i ett kapitel om miljöansvar för varor. I det kapitlet bör ingå de regler som avser producenternas ansvar att kretsloppsanpassa varorna så att de inte blir avfall, dvs. de regler som innebär att producenterna ska bära riskerna för att varorna blir avfall. De regler som däremot avser just renhållning och hantering av uppkommet avfall, bör bibehållas i ett särskilt renhåll-

ningskapitel skilt från varureglerna.

EU-perspektiv

Delegationen menar att det behövs en produktstrategi som kan lanseras internationellt och som kan integreras i, och bidra till, att konkretisera EU:s arbete för en hållbar utveckling.

Förslagen i denna rapport är tänkta att utgöra viktiga komponenter i en sådan produktstrategi. De är utformade så att de stämmer med de intentioner som EU gett uttryck för.

Som framgått av delegationens strategirapport kommer ytterligare element att behövas i en produktstrategi och i en strategi för hållbar utveckling.

Förslag om informationsplikt

I kapitel 4 och 5 presenteras delegationens förslag om informationsplikt för varor.

I förslaget bemyndigas regeringen att ställa krav på producenter att informera om innehåll eller miljöpåverkan av en vara. Med förslaget uppnås två effekter. Dels driver reglerna fram en marknadsmässig nödvändighet för producenterna att skaffa sig kunskap om varorna, vilket förbättrar möjligheterna att tillämpa försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen, dels får konsumenterna en möjlighet att tillämpa försiktighetsprincipen och göra bättre miljöval.

Förslaget ger därmed stöd till marknadsaktörerna att integrera miljöhänsyn i sina beslut.

Idé om producentansvar för uttjänade varor

I kapitel 6 presenteras en idé om hur ett producentansvar för alla uttjänade varor skulle kunna utformas. Utformningen är vald för att, om idén genomförs, dels öka

andelen uttjänta varor som kan återanvändas och återvinnas, dels ge producenterna drivkrafter att utveckla de nya varorna så att de blir kretsloppsanpassade och därmed attraktiva som råvaror efter användning.

Knäckfrågor beträffande producentansvar för uttjänta varor

För att syftet med producentansvar för uttjänta varor ska nås fullt ut, är det tre knäckfrågor som behöver lösas.

- Det bör finnas en koppling mellan den enskilde producenten och kostnaden för just den producentens vara när den tjänat ut.
- Kostnaden bör helst förflyttas till nuet från den framtid när varan blir uttjänt. Den framtida risken bör alltså tas med i beräkningen redan från början.
- Alla producenter bör bära sina kostnader så att inte ”friåkare” i systemet kan snedvrída konkurrensen.

Kretsloppsdelegationen har under hela sitt tidigare arbete med producentansvar för olika varugrupper försökt att hitta lösningar på dessa frågor för att ge adekvata drivkrafter och en rättvis konkurrenssituation.

I den senaste rapporten om producentansvar för möbler presenterar delegationen två alternativa utformningar av producentansvaret. Det ena alternativet innebär en bättre koppling mellan den enskilde producenten och dennes uttjänta varor medan det andra alternativet bättre svarar mot kravet att ansvaret ska tas i nuet och att producentansvaret ska utformas så att alla varor i den aktuella varugruppen omfattas av ansvaret. Inget av förslagen svarar mot alla tre kraven.

De producentansvar för uttjänta varor som finns i kraft i dag, liksom regeringens förslag till producentansvar för elektronik, är utformade så att det blir en koppling mellan den enskilde producenten och dennes vara. Men de ger ingen garanti för att alla producenter och varor verkligen kommer att omfattas. Därmed riskeras konkurrenssnedvridningar.

Delegationen har i den idé som presenteras i kapitel 6 vidareutvecklat de tidigare förslagen så att producenten får känna av kostnaden redan i nuet och att det finns en garanti för att ansvaret fullgörs även om producenten skulle upphöra med sin verksamhet. Idén ger också en god potential för att den kostnaden för producenten, och därmed priset på varan, kommer att avspegla den enskilda varans miljörisk och kretsloppsegenskaper som uttjänt.

Från avfallspolitik till produktstrategi

Hela denna rapport har fokus på att åstadkomma mer kretsloppsanpassade nya varor som inte innehåller skadliga ämnen och som är konstruerade så att de aldrig behöver bli avfall utan kan bli insatsvaror för nya produkter när de tjänat ut i sin ursprungliga funktion. Visionen är att alla uttjänta varor har ett marknadsvärde i framtiden.

Det innebär att vi i realiteten inte längre talar om en avfallspolitik utan om en produktstrategi.

Vilka kostnader internaliseras?

Förslagen och idén syftar till att internalisera miljökostnader som idag är externa och osynliga för marknadsaktörerna. Miljökostnaderna är här indelade i tre typer:

1. En del av kostnaderna är inte synliga någonstans ännu. De kommer att synas först någon gång i framtiden – kanske i form av försämrade förutsättningar för framtida generationer – ohälsosam luft och förorenat vatten, mark som behöver saneras, byggnader och material som läcker gifter och påverkar hälsan, utarmning av den biologiska mångfalden, klimatförändringar eller försurade, förgiftade och utarmade jordar. Dagens material och varor representerar risker för framtida problem och det borde synas i priset på varorna.
2. En del av miljökostnaderna syns redan i dag men är svåra att kvantifiera och hänföra till olika varor.
3. En del kostnader är synliga och kvantifierade men drabbar ändå inte varorna. Hit hör avfallskostnaden som betalas av konsumenten först när varan blir avfall och då i form av renhållningsavgifter.

Ett producentansvar för uttjänta varor innebär att kostnader under punkt 3 inkluderas i varupriserna. Om ansvaret utformas i enlighet med idén i denna rapport, måste en vara riskbedömas redan när den sätts på marknaden. Därmed kan också vissa av kostnaderna under punkterna 1 och 2 ovan komma att inkluderas i priserna. Den som värdesätter varans risk måste nämligen kalkylera med att kostnader under punkterna 1 och 2 kan komma att uppmärksammas och föranleda åtgärder under tiden fram till dess att varan ska hanteras som

uttjänt. Åtgärderna kan t.ex. innebära krav på att varor med visst innehåll av skadliga ämnen ska omhändertas eller oskadliggöras på visst sätt när varan tjänat ut. Kostnaderna för detta kommer då att belasta producenterna eller dem som garanterar producentansvarets fullgörande.

Förbrukningsvaror

Det är inte alla varor som blir uttjänta och hamnar i soppåsen eller avfallscontainern. Många varor förbrukas under användningen och förvandlas till förorenande utsläpp till luft, mark eller vatten. Hit hör drivmedel, olika insatskemikalier i industrin som t.ex. smörjoljor liksom bilvårdsmedel, tvättmedel och andra rengöringskemikalier.

Även de mer varaktiga varorna slits och ger ifrån sig ämnen under användningen.

De miljöproblem som uppkommer genom förbrukning och slitage kan inte åtgärdas genom slutna materialkretslopp. De kan bara undvikas genom att varorna görs spillvänliga, dvs. att de bara innehåller sådana ämnen och material som naturen kan omsätta utan negativ påverkan på miljö och hälsa.

Förslagen om informationsplikt för avvecklingsämnen har till syfte att få fram information om ämnen i produkterna som inte är långsiktigt förenliga med ett kretsloppssamhälle. Som förslaget är utformat ges producenterna drivkrafter att ta bort dessa ämnen och konsumenterna får möjlighet att välja varor som inte innehåller ämnen som bör avvecklas.

KAPITEL 4

INFORMATIONSPLIKT

Regeringen får ett brett bemyndigande att föreskriva att producenter ska lämna information rörande sina varor avseende:

- varornas innehåll
- till varorna knutna förhållanden som är väsentliga vid återvinning och förbränning
- andra förhållanden som är väsentliga för att bedöma varornas miljöegenskaper.

Kunskap och information

För att ett så komplext system som den globala varuhanteringen utgör ska kunna fungera i samklang med naturen, krävs bl.a. att kunskaper om varors miljöpåverkan finns spridda hos alla dem som hanterar varorna.

System för kunskapsinhämtning och kunskapsspridning behöver utvecklas för att kunna följa den tekniska utvecklingen av varorna och deras spridning till nya miljöer. Dessa system och den information som hanteras måste uppfylla samma krav på kvalitet och leveranssäkerhet som vi idag ställer på varorna och varuflödet.

Frivilligt eller lagreglerat?

Att bygga upp miljörelevant kunskap om varor är i första hand en uppgift för varornas producenter. Vem som i praktiken bidrar med vilken byggsten i kunskapsuppbyggnaden kan variera beroende på vilken vara som är aktuell.

När varan överlämnas till en konsument är det för sent att ytterligare förändra varans egenskaper. För konsumenten gäller det att värdera varan i det skick den befinner sig vid detta tillfälle, och dra sina slutsatser om varans miljöegenskaper från detta. För konsumenten är det därför av stor vikt att få ta del av den samlade kunskap som finns hos varans producenter.

Vi ser idag en utveckling där system för standardiserad kunskapsbyggnad om miljöfrågor, i form av certifieringssystem, tillämpas av allt fler producenter. Vi ser också allt fler exempel på att miljörelevant information sprids, både genom marknadsföring och direkt i anslutning till varuöverlåtelse. Inom vissa begränsade varuområden finns organiserade system för kvalitetssäkring av informationen i form av positiv miljömärkning.

Information som styrmedel

Motivet för staten att ingripa med informationskrav i form av föreskrifter är

dubbelt. För det första finns det skäl som även ligger bakom informationsregeln i 4 § marknadsföringslagen (1975:1418) dvs. omsorgen om en väl fungerande marknad, där konsumenterna kan göra väl övervägda val baserade på en korrekt och fullständig information. Bestämmelsen i marknadsföringslagen har i flera fall använts för att lyfta fram förhållanden som innebär en risk för hälsa och säkerhet, och den har därmed utnyttjats för att minska dessa risker.

Det andra skälet att ingripa med informationsplikt är att kunskapen om något miljörelevant förhållande upplevs som för dålig för att någon reell riskvärdering ska kunna ske. Genom ett lagstadgat krav på information kan staten framtvinga en kunskapshöjning på ett tidigare eftersatt område.

Ett brett bemyndigande

Kretsloppsdelegationen föreslår att regeringen får ett mycket brett bemyndigande att föreskriva om en informationsplikt riktad mot varuproducenter. Samtidigt föreslår delegationen i kapitel 5 en tillämpning av detta bemyndigande inom ett snävt område.

Skälen för att föreslå ett brett bemyndigande är att Kretsloppsdelegationen bedömer att informationsplikten har förutsättningar att bli ett verktyg med flera möjligheter till tillämpning inom ramen för det övergripande arbetet med varornas kretsloppsanpassning. För att illustrera varför förslaget getts den bredd och den utformning som framgår av lagtexten i bilaga 1, redovisas de frågeställningar som legat till grund för ställningstagandet nedan.

Förslaget till tillämpning av bemyndigandet i kapitel 5 är ett exempel på hur

bemyndigandet kan tillämpas så att det träffar alla producenter och alla varor generellt. Det ligger i linje med Kretsloppsdelegationens syn på hur regelverken på varuområdet bör vara utformade. Det föreslagna bemyndigandet förhindrar dock inte att informationsplikten begränsas till producenter av vissa utpekade varutyper.

I bemyndigandet finns ingen begränsning av i vilket sammanhang den av regeringen efterlysta informationen ska presenteras. För Kretsloppsdelegationen har fokus legat på informations-spridning i direkt samband med överlåtelse av varor. Möjligheterna att med stöd av bestämmelserna framtvinga information även i andra sammanhang har inte utretts.

Om det bedöms vara önskvärt att informationspliktiga budskap även sprids i samband med marknadsföring, finns möjligheter för Konsumentverket att utfärda riktlinjer för informations-skyldighet med stöd av marknadsföringslagen.

Vilken information avser bemyndigandet?

Bemyndigandet omfattar tre kategorier av information med delvis olika syfte och avgränsning.

Innehållsinformation

Kretsloppsdelegationen har i sin strategirapport framhållit principen att som en grundläggande del av producentansvaret ska den som tillhandahåller en vara veta vad den innehåller. I verkligheten är det idag många producenter som har en mycket oklar bild av sina varors innehåll.

För att markera att kunskap om innehåll utgör grunden för nästan all

vidare bedömning av en varus miljökonsekvenser, anser Kretsloppsdelegationen att regeringen bör kunna ställa krav på att varors innehåll i olika avseenden ska redovisas, inte minst för att påskynda en helt nödvändig kunskapsuppbyggnad.

I en förlängning kan bemyndigandet komma att användas för att tvinga fram en generell och standardiserad innehållsdeklaration av varor, på liknande sätt som det idag finns ingrediensförteckningar på förpackade livsmedel.

Information till gagn för återvinning

Regeringen har i sitt direktiv till Kretsloppsdelegationen betonat behovet av information som underlättar ett miljöriktigt omhändertagande av varor sedan de tjänat ut hos konsumenten. Kretsloppsdelegationen delar regeringens bedömning att sådan information är av stor vikt för att den växande återvinningsindustrin ska kunna utvecklas effektivt och med miljöhänsyn. Bemyndigandet inkluderar därför information med detta syfte.

Exempel på information av denna karaktär kan vara uppgifter om hur sammansatta material lämpligen sönderdelas och uppgifter om smältpunkter och energivärde hos material i varor.

Annan information för bedömning av varans miljöpåverkan

En fullständig bild av en varus miljöpåverkan är ofta sammansatt av en mängd faktorer. En samlad värdering kräver, förutom kunskap om de olika faktorerna, även ett värderingssystem som gör det möjligt att sammanväga faktorer av olika karaktär, eller att jämföra varor med varandra.

Det är inte staten som i första hand ska lyfta fram vare sig faktorerna som ska bli föremål för bedömning, eller utforma

de system som behövs för värderingen. Däremot ligger det i statens intresse att arbetet kommer till stånd.

För att påskynda ett pågående arbete, eller för att lyfta fram en faktor som tycks förbli ouppmärksam, bör regeringen ha möjlighet att med stöd av bemyndigandet utöva påtryckningar på producenterna att inkludera en viss faktor eller snabba på ett frivilligt arbete som går trögt.

Ett framgångsrikt arbete hos producenterna med att ta fram miljöinformation kan förlora i värde om den information som lämnas till varukonsumenterna är svåröverskådlig eller försvårar jämförelser mellan olika varor. Med stöd av bemyndigandet ska regeringen kunna skapa enhetlighet i en vildvuxen flora av miljöfakta på marknaden.

Kretsloppsdelegationen har medvetet utformat bemyndigandet så att det ska inrymma möjlighet för regeringen att föreskriva att kompletta miljövarudeklarationer baserade på livscykelanalyser ska följa med varorna.

Vem ska lämna information?

Av bemyndigandet framgår att ett krav på information kan riktas mot producent. I detta inryms möjligheten att specificera att en viss typ av producenter ska stå för informationen, och därmed för kunskapsförsörjningen.

Kretsloppsdelegationen har generellt den uppfattningen att ansvarsfördelningen mellan olika kategorier av producenter som hanterar samma vara, bör lämnas till dessa att besluta inbördes. Som huvudregel bör informationsplikten därför riktas mot den som överlåter varan till en konsument. För detta talar också att ett krav riktat mot t.ex. tillverkare kommer att slå ojämnt mot tillverkare inom Sverige/EU

i jämförelse med deras konkurrenter utanför bestämmelsernas tillämpningsområde.

Det kan dock finnas situationer då det skulle framstå som orimligt att rikta ett informationskrav mot ett detaljistled, utan att samtidigt ge detaljisterna lagstöd för att i sin tur kräva information från sina leverantörer.

Till vem ska information lämnas?

Kretsloppsdelegationen har vid utformandet av förslaget varit inriktad på att i första hand tillse att konsumenten får fullgod information om varans egenskaper i samband med ett inköpsbeslut. Sådan information blir också tillgänglig för tillsynsmyndigheter och intresseorganisationer utan att detta särskilt behöver markeras.

Det kan finnas situationer då regeringen vill markera att informationen ska göras tillgänglig för någon särskild, eller uttryckligen begränsa kravet så att information endast behöver lämnas till en tillsynsmyndighet. Dessa möjligheter ryms inom bemyndigandet.

När ska information lämnas?

Av bemyndigandet framgår att en föreskrift om informationsplikt bara träffar den som tillhandahåller varor, och att informationen bara kan avse förhållanden som relaterar till dessa varor. Något utrymme för att med stöd av bemyndigande kräva information om pågående produktutveckling eller om varor som någon gång i historien varit till försäljning ger inte bemyndigandet.

Det har framförts att det vore intressant att i efterhand, t.ex. i en återvinningssituation, söka upp en varas producent och begära att få upplysningar om den vara denne en gång tillhandahållit.

Ett sådant krav skulle innebära att ett brett spektrum av producenter tvingas hålla uppgifter lagrade, samtidigt som någon garanti inte kan lämnas för att producenten av just den vara som är aktuell finns kvar. Det skulle också öppna möjligheten att i efterhand ålägga producenten uppgifter, för vilka han inte fått kostnadstäckning vid varans försäljning. Något krav på information som relaterar till redan försålda varor ingår därför inte i bemyndigandet.

Hur ska information lämnas?

Frågor om i vilken form information ska lämnas är förvisso intressanta för att kunna bedöma om informationen kan tas emot av den tilltänkta mottagaren. Denna fråga berörs dock inte i bemyndigandet utan får hanteras i förordningar eller myndighetsföreskrifter.

Vad händer när man inte vet?

Det kommer att inträffa situationer då ett krav på information träffar en producent som saknar de nödvändiga kunskaperna för att kunna lämna den efterfrågade informationen. I det läget måste frågan ställas om han därmed ska vara förhindrad att sälja sina varor.

I debatten kring genmodifierade organismer (GMO) har det framkommit att det på grund av uppbyggda strukturer för produktion och distribution kan vara praktiskt omöjligt för enskilda producenter att veta om det spannmål eller den soja de själva försäljer är genmodifierad till någon del. Det har då inte ansetts rimligt att de ska behöva avstå från att sälja produkterna, men inte heller att de ska kunna undanhålla konsumenterna sin okunskap.

I bemyndigandet har Kretsloppsdelegationen fört in en möjlighet för rege-

ringen att besluta om att ett motsvarande system med okunskapsdeklaration ska kunna komplettera en föreskrift om informationsplikt. Därigenom kan problemen med okunskap hanteras, samtidigt som okunskapsinformationen ger en upplysning till omvärlden om att kunskaperna hos producenten bör förbättras.

Sekretessfrågor

Förslag om informationsplikt kommer att mötas av krav på undantag med hänvisning till sekretess. Motiven kan då vara skyddet av nationella säkerhetsintressen vid t.ex. försvarets inköp av varor, eller skyddet av kommersiella intressen då deklARATIONEN skulle kunna avslöja uppgifter om en produkt för konkurrerande företag.

Det senare problemet har hanterats i samband med införandet av krav på ingrediensförteckningar för kosmetika

och hudvårdsprodukter. Den lösning som där anvisas går ut på att namnet på en ingående substans, efter anmälan och prövning av en myndighet, kan få ersättas med en av myndigheten utdelad kodbeteckning.

Kretsloppsdelegationen ser mot bakgrund av sin övergripande syn på kunskap och information ingen anledning att bygga upp något särskilt system för att undanhålla kunskap. Möjligheten att deklarerera okunskap kan också komma att användas av producenter som vill hålla någon särskild information hemlig.

Påföljder

Brott mot informationsplikt straffas enligt miljöbalken med böter eller fängelse i högst ett år.

Det bör i många fall vara möjligt att kombinera en bestämmelse om informationsplikt med ett beslut om miljöstraffavgift.

KAPITEL 5

INFORMATIONSPLIKT FÖR AVVECKLINGSÄMNINGEN

Informationsplikt införs för innehåll av avvecklingsämnen¹ i varor. Spridningen av avvecklingsämnen i samhället är idag otillräckligt kartlagd, samtidigt som ämnena representerar påtagliga risker för framtida miljöstörningar. Informationsplikten förväntas dels höja varuproducenternas kunskaper om sina varors innehåll, dels ge en negativ signal till konsumenterna. Båda dessa faktorer kommer att bidra till att användningen av avvecklingsämnen i varor minskar. Den producent som är osäker på sin varas innehåll, måste deklarerat detta.

Kretsloppsdelegationen föreslår att informationsplikt införs för innehåll av s.k. avvecklingsämnen i varor.

Avvecklingsämnen är ett samlingsbegrepp för sådana ämnen som Kemikommittén ansett att producenterna ska ta bort ur varorna på frivillig väg senast år 2007. Till avvecklingsämnen hör organiska av människan framställda, långlivade och bioackumulerbara ämnen, samt metallerna kadmium, bly och kvicksilver. Dessa ämnen kallas med ett sammanfattande begrepp för *stoppämnen*. Till avvecklingsämnen hör enligt Kemikommittén också cancerframkallande, arvsmassepåverkande och hormonstörande ämnen.

Genom införandet av informationsplikt uppmärksammas avvecklingsämnenas spridning i samhället av såväl producenter som konsumenter, och den frivilliga avvecklingen av dessa ämnen påskyndas.

Producenternas kostnader för att leva upp till förslaget består i kostnader för att ta reda på om deras varor innehåller avvecklingsämnen och direkta kostnader för att informera om detta.

Det är kostnaderna för kunskapssökning som är de absolut största. I medvetande om att regeringens uppfattning är att åtminstone de ämnen som utgör stoppämnen bör avvecklas ur varor, finner Kretsloppsdelegationen att dessa kostnader kommer att uppstå oavsett om informationsplikt införs eller ej.

Enligt Kretsloppsdelegationens bedömning är de ytterligare kostnader som producenterna åsamkas för utformandet av själva informationen väl motiverade, med hänsyn till att alla konsumenter får möjlighet att delta i avvecklingsarbetet genom sina inköpsval.

Kretsloppsdelegationen har i sin strategirapport hållit fram att alla långlivade, av människan framställda ämnen,

¹ En definition av vad som avses med avvecklingsämnen finns i bilaga 3.

på sikt bör avvecklas. Kemikommitténs kriterier innebär en inskränkning till ämnen som är såväl långlivade som bioackumulerbara. Delegationen bedömer att det till en början är lämpligt att koncentrera informationsplikten till sådana ämnen som enligt Kemikommittén ska avvecklas redan inom en 10-årsperiod.

Ett skäl som talar emot att införa en informationsplikt för avvecklingsämnen, är att begreppet och vad det står för är okänt för den stora majoriteten konsumenter. Med tanke på den korta avvecklingstid som Kemikommittén föreslagit, finner Kretsloppsdelegationen att avvecklingsämnen kommer att behöva uppmärksammas betydligt mer än vad som sker i dag, oberoende av informationsplikten, om avvecklingen ska kunna realiseras.

Kemikommittén argumenterar, liksom Kretsloppsdelegationen gjort i tidigare rapporter, för att varor ska innehållsdeklarerars mer generellt. Att fastställa enhetliga kriterier för vad som avses med innehåll, i alla typer av varor, har inte visat sig möjligt under utredningstiden. Någon informationsplikt för allt innehåll i varor föreslås därför inte nu.

Kretsloppsdelegationen har i sin strategirapport argumenterat för att miljövarudeklarerationer, dvs. att med utgångspunkt i en livscykelanalys beskriva en varas miljöbelastning enligt vissa kriterier, bör vara obligatoriska för varor. I dagsläget finner dock delegationen att en förordning med detta innehåll skulle föregripa det inom industrin pågående arbetet med att lägga fast kriterier och metoder som kan förväntas ligga till grund för standardiserade miljövarudek-

larationer inom en nära framtid.

I Kretsloppsdelegationens direktiv framhålls behovet av information som kan vara till nytta vid återvinningen av varor. Kretsloppsdelegationen visar i denna rapport hur ett producentansvar för uttjänta varor kan utformas så att kontaktytorna mellan producenter och återvinnare ökas. Vi finner att det är lämpligt att utnyttja möjligheterna att förstärka marknadsburna informationsflöden, innan någon informationsplikt inom ramen för denna del av bemyndigandet införs.

Definition av avvecklingsämnen

Det finns ingen entydig naturvetenskaplig definition på vilka ämnen som utgör det som här kallas avvecklingsämnen. Genom att kombinera etablerade internationella tester för nedbrytbarhet och bioackumulerbarhet, kan man med relativt enkla medel ringa i en delmängd av dessa ämnen, som i Kemikommitténs betänkande kallas stoppämnen. Vår bedömning är att det därmed finns förutsättningar att tillämpa bestämmelserna om informationsplikt på dessa ämnen redan idag. En närmare definition av stoppämnen finns i bilaga 3.

För grupperna cancerframkallande, arvsmassepåverkande och hormonstörande ämnen, saknas liknande enkla och etablerade testmetoder. I vad mån ett ämne är hänförligt till någon av grupperna avgörs idag med komplicerade metoder ämne för ämne. Behovet av ett förebyggande angreppssätt och den mycket stora mängden ämnen, gör detta tillvägagångssätt otillfredsställande.

Det behövs bättre kriterier för när ett ämne bör uppmärksammas och därför bli föremål för informationsplikt. Kemi-

kalieinspektionen bör få i uppdrag att ta fram sådana kriterier. I avvaktan på det kan informationsplikt införas för stoppämnen, vilket illustreras i författningstexten i bilaga 1.

Vad är föremål för informationsplikt?

Alla avvecklingsämnen i en vara ska deklarerars.

Vilken metod som ska användas för att detektera ett visst ämne i en viss vara kan komma att förändras över tiden. Tillsynsmyndigheten får göra en bedömning av om de metoder producenten tillämpat för att skaffa sig kunskap om varans innehåll, ska anses ändamålsenliga.

Hur ska informationen lämnas?

Informationen ska lämnas genom att namnen på de avvecklingsämnen som finns i varan anges i klartext på svenska eller med angivande av ämnets internationellt vedertagna CAS-nummer (Chemical Abstracts Services Registry Number).

Informationen ska alltid lämnas på varan, på dess förpackning, eller i direkt anslutning till varan på den plats där den tillhandahålls för försäljning.

Möjlighet att deklarerera okunskap

Det ska vara möjligt att deklarerera att innehållet av avvecklingsämnen i en vara är okänt.

En sådan möjlighet behövs t.ex. för det fall att en producent, som av någon orsak blivit osäker på om han kan lita på till honom lämnade uppgifter, ska kunna sälja varorna vidare utan att begå lagbrott. Att kräva att den färdiga varan,

eller kanske många tusen varuexemplar, ska undersökas i färdigt skick, innebär i det läget orimliga kostnader.

En möjlighet att deklarerera okunskap kan också komma att användas både av producenter som inte vill veta vad deras varor innehåller och producenter som vet, men som inte vill skylta med detta. För köparen av varor måste en okunskapsdeklaration därför betraktas som en varningsignal, och den konsument som vill tillämpa försiktighetsprincipen undviker att köpa varor med okunskapsmärkning.

Undantag från informationsplikten

Några generella undantag från informationsplikten föreslås inte.

Mot bakgrund av att det finns anledning att tro att vissa informationspliktiga ämnen kan visas vara icke-toxiska och dessutom naturligt förekommande kan det finnas skäl att lämna möjligheten öppen för Kemikalieinspektionen, att på begäran från en producent undanta vissa avvecklingsämnen från informationsplikt. Vilken typ av dokumentation som ska ligga till grund för ett sådant beslut, har Kretsloppsdelegationen inte tagit ställning till.

Tillsyn

Tillsyn över informationsplikten för innehåll av avvecklingsämnen i varor, utövas av Kemikalieinspektionen.

En möjlig inriktning av tillsynen är att uppmärksamma sådana varor där det sedan tidigare är känt att det förekommer avvecklingsämnen. Kemikalieinspektionens produktregister innehåller uppgifter om var många vanliga avvecklingsämnen används.

Miljösanktionsavgift

Brott mot informationsplikten bör sanktioneras med miljösanktionsavgift

De rekvisit som ska vara uppfyllda för att brott mot bestämmelserna om informationsplikt för avvecklingsämnen ska vara uppfyllda, dvs. förekomsten av ett avvecklingsämne kombinerat med

frånvaron av deklARATION, är relativt enkla att belägga. Det bör därför vara lämpligt att tillämpa bestämmelserna om miljösanktionsavgift i detta fall.

Vilka belopp som kan vara lämpliga för olika typer av överträdelser, har Kretsloppsdelegationen inte tagit ställning till.

KAPITEL 6

PRODUCENTANSVAR FÖR UTTJÄNTA VAROR

Producentansvaret för uttjänta varor bör utvidgas till att omfatta samtliga varor. Här redovisas en idé om hur ansvaret kan preciseras i tid och rum. Idén tar sikte på att lösa knäckfrågorna om koppling mellan producenten och dennes vara, om kostnads- och risktagande när varan förs ut på marknaden och om minskat utrymme för ”friåkare”. Det behövs en garanti för att ansvaret fullgörs även när en producent upphör med sin verksamhet eller brister i sitt ansvar. Ansvaret kan därför behöva försäkras. Ett fullföljande av producentansvaret innebär att den kommunala skyldigheten att samla in avfall och rätten att debitera hushållen kan avvecklas successivt.

Ett generellt producentansvar

Producentansvaret för uttjänta varor bör utvidgas till att omfatta samtliga varor.

Syftet med förslag om producentansvar för uttjänta varor är dels att öka den andel av dagens uttjänta varor som tas tillvara som råvaruresurs, dels att ge producenterna drivkrafter att utveckla sina nya varor så att de blir attraktiva som råvaror efter användning. Det senare syftet, som uppfylls genom att kostnaderna för hantering av uttjänta varor läggs på producenterna, är särskilt angeläget.

Det är framför allt av detta skäl som producentansvaret för uttjänta varor bör omfatta alla varugrupper.

Ett tvingande ansvar

Producenternas ansvar ska vara reglerat i lag.

Genom att i lagstiftning klargöra vad som är producenternas ansvar, visar staten samtidigt var gränserna för det offentliga åtagandet går. Inom det område som därmed avgränsas för producenterna kan sedan ett stor frihet tillåtas för formerna för ansvarstagandet.

Alltsedan kretsloppspropositionen (1992/93:180) har det funnits argument för att undvika att lagstifta om producentansvaret, och istället låta nya lösningar och arbetsformer utvecklas frivilligt inom producentkollektivet. Staten kan då nöja sig med att ställa upp mål för samhällsutvecklingen.

Argumenten för och emot ett lagreglerat ansvar är väl kända för Kretsloppsdelegationen efter vårt arbete med sex olika produktgrupper. Vår erfarenhet säger oss att ett frivilligt ansvar måste formuleras som ett åtagande från många producenters sida att vidta vissa specificerade åtgärder. Ett sådant åtagande måste formuleras av någon eller några

med legitimitet att företräda en större grupp. Ett exempel på detta, är byggs-ektorns åtagande i ”Miljöansvar för byggvaror inom ett kretsloppstänkande”¹.

Vid diskussionerna med producenter från olika branscher har det visat sig att de flesta önskar någon lagreglerad komponent även i ett frivilligt åtagande, för att undvika de konkurrensproblem som ”friåkare” medför.

Ett generellt producentansvar skulle teoretiskt kunna bestå av en mängd frivilliga åtaganden. Vi har dock inte ens övervägt att försöka finna företrädare för alla de varor som finns representerade på marknaden, för att tillsammans med dessa diskutera utformningen av vars och ens åtagande. Redan gränsdragningsfrågorna mellan olika producenter skulle kräva ett arbete vars slutliga framgång vore högst osäker.

Även om den frivilliga vägen hade valts, kan resultatet av ett frivilligt åtagande från en grupp producenter aldrig slå igenom hos hela gruppen.

På förpackningsområdet, där den förordning som stödjer producenternas åtagande innefattar mycket få tvingande moment och där tillsynen över vilka som undandrar sig ansvar är svag, bedömer Naturvårdsverket att knappt hälften av alla producenter manifesterar sitt producentansvar genom deltagande i någon form av förpackningsinsamling². Dessa producenter tillhandahåller ca 90 % av alla förpackningar på den svenska marknaden.

Ett uteblivet ansvarstagande, innebär att kostnader och miljöproblem lämnas över till konsumenterna och till de producenter som tar sitt ansvar och i sista hand till samhället i form av kommu-

nerna. Om anslutningen till ett frivilligt åtagande blir svagt, behövs det ett lagstöd för att från samhällets sida kunna försvara sig mot sådana överskjutnings-effekter.

Ett ansvar för varor och inte för avfall

Producentansvaret ska vara kopplat till de varor producenterna tillhandahåller. Föreskrifter om varor och varors hantering bör inte grundas på ett bemyndigande som endast gäller avfall.

Den här rapporten har fokus på producenternas miljöansvar för varor. Att en vara uppkommer som avfall tyder med detta synsätt på en brist på kretsloppsanpassning redan vid produktutvecklingen.

De införda producentansvaren (förpackningar, returpapper, däck och bilar) och det beslutade kommande producentansvaret för elektriska och varor och producenternas *ansvar för det avfallet*. Det som regeringen med t.ex. viss hantering eller återvinning förutsätter att de varor som ska bli föremål för hanteringen eller återvinningen utgör avfall. Detta kan leda till tillämpningssvårigheter.

Frågan om en vara utgör avfall eller inte är beroende av viljan hos den som innehar varan. En vara utgör nämligen avfall när innehavaren avser att göra sig av med eller gör sig av med varan. Med uttrycket *göra sig av med* avses ett rent kvittblivningsintresse. Avfall uppkommer inte när innehavaren t.ex. säljer varan i syfte att nyttiggöra sig det värde eller resursinnehåll som varan representerar.

I den från EG-rätten införda definitionen på avfall är avfall också sådant som innehavaren är skyldig att göra sig av med. Någon skyldighet att utan ersättning göra sig av med sin egendom finns inte i svensk rätt.

I takt med att varorna blir mer kretsloppsanpassade, blir de också intressantare som resurser även när de tjänat ut för sin avsedda funktion. Olika aktörer har olika syn på varorna. Det som är avfall för vissa kan utgöra resurser i andras ögon. Här kommer tillämpnings-svårigheterna in i bilden.

Föreskrifter kan t.ex. avse skyldighet för en producent att ta emot uttjänta varor och se till att varorna blir materialåtervunna. Producentens ansvar aktualiseras när den konsument som innehar varan vill bli kvitt den. I de fall konsumenten åberopar producentens skyldighet att ta emot varan, kan det nästan alltid hävdas att varan utgör avfall hos konsumenten. Men när producenten tagit emot varan är han den nye innehavaren och inget hindrar att han nyttiggör sig den. Han kanske kan sälja den som råvara eller själv använda sig av det ingående materialet. Något rent kvittblivningsintresse föreligger i så fall inte hos honom. Han är då knappast bunden av föreskrifter som säger att han ska materialåtervinna avfall.

Med redan införda och kommande producentansvar minskar det offentliga ansvar att ta hand om avfall och att verka för återanvändning och återvinning av avfallet, samtidigt som ansvaret för producenter och konsumenter ökar. Också med hänsyn till den utvecklingen är det tveksamt att göra föreskrifter beroende av avfallets existens. Om t.ex. återvinningsföreskrifter bara gäller avfall, är det den som innehar varan som avgör

om föreskrifterna är tillämpliga och föreskrifterna förlorar därmed sin funktion.

Den slutsats som kan dras är att föreskrifter om varor och varors hantering inte bör grundas på ett bemyndigande som endast gäller avfall.

Producentansvarets omfattning och utformning

Producenterna ska bära alla kostnader som följer av att deras varor har ett negativt marknadsvärde sedan de tjänat ut hos konsumenterna.

Här redovisas en idé om hur producentansvaret för uttjänta varor skulle kunna utformas så att det uppfyller krav på att omfatta alla producenter och varor samtidigt som det ger en koppling mellan den enskilda varan i nuet och samma varas eventuella kostnader som uttjänt i framtiden. Idén handlar om hur det negativa marknadsvärdet (kostnaderna för avfallet) ska kunna kanaliseras till producenterna på ett för alla berörda aktörer hanterligt sätt.

Producenterna ska upprätthålla ett ständigt erbjudande till alla konsumenter att, utan krav på ersättning, ta emot de varor som konsumenten inte längre vill ha. Erbjudandet, benämnt återlämningskydd, bör utformas så att det är lika lätt att bli av med en uttjänt vara som det en gång var att köpa den. Återlämningskyddet ska upprätthållas över hela landet i 30 år efter det att varan överlåtits till en konsument.

Inledning

Producenterna ska bära de kostnader som följer av att deras varor är otillräckligt kretsloppsanpassade.

Producentansvaret för uttjänta varor har i Sverige, liksom i andra länder, utformas som ett ansvar för producenterna att ta om hand det avfall som deras varor ger upphov till. Samtidigt har syftet hela tiden varit att påverka producenterna att förebygga uppkomsten av avfall genom att förändra sina varors utformning och, när det gäller förpackningar, genom att minska användningen av dessa.

Mot bakgrund av Kretsloppsdelegationens vision om en framtid där varor aldrig blir avfall, är det naturligt att det är det förebyggande arbetet som står i centrum. Det producenterna enligt vår mening bör ansvara för, är att deras varor utformas, hanteras och distribueras på ett sätt som gör att de aldrig uppstår som avfall. Det innebär idealt att de kan användas länge, att de är lätta att demontera så att material och komponenter kan återvinnas och återanvändas och att de inte innehåller skadliga ämnen som försvårar återvinningen. Metoderna för att uppnå detta är valfria, men kriteriet på att man lyckats är att varan, när konsumenten inte längre vill använda den, har ett positivt ekonomiskt värde.

Att som i dag formulera producentansvaret som en skyldighet att samla in och ta hand om bestämda mängder uttjänta varor, innebär att producenten måste ta på sig insamlingskostnader även för varor för vilka det kanske redan finns en fungerande återvinningsmarknad. Det innebär att lagstiftaren framtvingar ett agerande som innebär en samhällsekonomisk kostnad. För en av de varugrupper som i dag omfattas av producentansvar, returpapper, har marknadsvärdet

varierat över tiden. Det har alltså tidvis varit ekonomiskt attraktivt att samla in och sälja returpapper. Eftersom det nuvarande producentansvaret kan tolkas som att producenterna har monopol på papperet, har rättsliga tvister blivit följden.

Återlämningskydd

Producenterna ska upprätthålla ett ständigt erbjudande till alla konsumenter att utan ersättning ta emot uttjänta varor. Erbjudandet, benämnt *återlämningskydd*, ska vara utformat så att det är lika lätt att bli av med en uttjänt vara, som det en gång var att köpa den.

Ett bra sätt att garantera att alla kostnader för en varas bristande kretsloppsanpassning verkligen faller på producenten, är att han övertar den uttjänta varan när ingen annan vill tillgodöra sig dess värde.

Ett annat sätt vore att den som innehar varan vänder sig till producenten, för att få ersättning för de kostnader han haft för varans hantering. För att förebygga att användaren tar på sig onödigt stora kostnader, med vetskap om att producenten betalar, måste samhället då ange vilka hanteringsalternativ som är ersättningsgilla. Ett sådan beskrivning skulle aldrig fullständigt kunna täcka alla möjliga handlingsalternativ. En sådan konstruktion skapar därför en osäkerhet om hur de handlingsalternativ som varans ägare står inför i realiteten ser ut.

Det är därför riktigare att ålägga producenten att erbjuda sig att utan ersättning överta den uttjänta varan med äganderätt. Om varans ägare väljer att inte anta erbjudandet, står han själv för alla kostnader för sin hantering av varan.

Genom att specificera producentansvaret på detta sätt, behöver egentligen inget ytterligare sägas om vilket vidare ansvar för varans hantering som faller på producenten. Alla kostnader, oavsett om det är deponiavgifter eller underskott i driften av en återvinningsanläggning, faller på producenten. Det räcker att i en generell lagstiftning ställa ett allmänt krav på en miljöriktig hantering.

Önskar staten att för vissa varor reglera hanteringen ytterligare, faller eventuella kostnader för detta på producenterna av dessa varor, i den mån varornas konsumenter utnyttjar återlämningskyddet.

Fastlagd tillgänglighet

Utöver kravet på att producenterna ska erbjuda sig att ta emot varor kostnadsfritt, krävs att villkoren för övertagandet är sådana att de upplevs som rimliga av konsumenterna. I annat fall kan erbjudandet förenas med sådana villkor att det i praktiken innefattar en stor kostnad för konsumenten. Det är då framför allt de privata konsumenterna, hushållen, som har behov av samhällets stöd för att garanteras goda villkor.

Erbjudandet bör utformas så att det åtminstone inte krävs en större insats från hushållen för att bli av med en vara, än vad som krävs för att anskaffa varan. Precis som hushållen är villiga att ta på sig ett större besvär i form av restid och transportkostnad, för att köpa t.ex. kapitalvaror, kan det vara rimligt att man tvingas förflytta sig en längre sträcka för att bli av med en TV än för att bli kvitt förpackningar.

Ett krav på att producenterna ska erbjuda sig att hämta uttjänta varor i varje fastighet kan tyckas attraktiv ur

konsumentsynpunkt, och ger förmodligen kortare totala transporter. Det skulle också minska risken för att hushållen gör sig av med värdelösa varor på ett olagligt sätt, t.ex. genom att gräva ned dem.

Mot detta talar att det bör finnas frihet för producenterna att välja lösningar. En bestämmelse av denna typ gör också producentansvaret beroende av vilken vilja som finns hos ägarna av flerfamiljshus att anpassa sina fastigheter till den källsorteringsgrad som producenterna finner effektiv.

Kretsloppsdelegationen har anledning att tro att många stora fastighetsägare kan vara beredda att sluta avtal med producenterna om att hämtning av uttjänta varor ska ske i anslutning till deras fastigheter.

Det är också troligt att det blir intressantare för producenterna och deras entreprenörer att ha ett tätare återlämningskydd när materialmängderna ökar genom utvidgningen av producentansvaret. Redan idag finns exempel på att kostnaderna för fastighetshämtning av källsorterat material kan minskas genom samordnade transporter.

Nationella riktlinjer

Kraven på utformning av återvinningskyddet i tid och rum, bör fastläggas av Naturvårdsverket och Konsumentverket gemensamt i nationella riktlinjer. Exempel på hur sådana riktlinjer kan tänkas se ut lämnas i bilaga 4. Riktlinjerna ska ge utrymme för lokala anpassningar inom varje kommun, utan att ansvarsfördelningen mellan producent och användare förskjuts.

Det är staten som sätter ramarna för producenternas ansvar och det är därför rimligt att staten klargör hur långt producenternas ansvar sträcker sig i tid och rum. I de frågor som rör lokalisering och

utformning av återvinningsskydd, som tar det offentliga rummet i anspråk, företräds det allmännas intresse bäst på lokal nivå genom kommunerna.

Den fysiska utformningen regleras inte

Det finns ingen anledning att reglera den fysiska utformningen av återlämnings-skydden utöver vad som kan ske med stöd av plan- och bygglagen.

Det ligger i producenternas intresse att återlämningskyddet kan anordnas kostnadseffektivt. Sedan samhället i riktlinjer fastlagt utsträckningen av ansvaret, finns det därför ingen anledning att reglera hur det uppfylls. De problem rörande städning och andra praktiska frågor som uppstått kring de nuvarande insamlingssystemen har gått att lösa genom avtal.

Kretsloppsdelegationen vill påpeka att återlämningskyddet inte alls behöver utformas som de nuvarande systemen för förpackningar. För många varor kan det vara lämpligt att ordna med återlämning hos lokala handlare. För andra varor kan det bestå i en insamling vid dörren, kanske samordnad med redan etablerad insamling i ideell regi. För ytterligare andra varor, som av producenten bedöms ha ett sådant värde att återlämningskyddet aldrig behöver nyttjas, kan ett erbjudande att hämta varan hos den som beställer hämtning via telefon eller på annat sätt, vara tillräckligt.

Ett rikstäckande ansvar

Återlämningskydd ska upprätthållas över hela landet.

För varor med lång livslängd kan det förväntas att de kommer att spridas långt från platsen för den ursprungliga överlä-

telsen, t.ex. genom att konsumenter säljer varorna vidare. Det finns med andra ord ingen anledning att avgränsa det geografiska ansvarsområdet utöver vad som följer av bestämmelsernas räckvidd, i första hand landets gränser.

En producent vars varor endast har lokal spridning kan uppfatta det som kostsamt att behöva upprätthålla ett återlämningskydd långt utanför det område inom vilket hans varor sprids. Om hans uppfattning om spridningen är korrekt kan han, enligt vad som redovisats ovan, i stora delar av landet begränsa återlämningskyddet till att erbjuda hämtning mot beställning. Så länge erbjudandet inte utnyttjas blir kostnaden därmed mycket ringa.

Ett tidsbegränsat ansvar

Producenten har ansvar i 30 år efter det att en vara överlåts till en konsument. Regeringen får besluta om längre eller kortare tid för vissa varugrupper.

Ett i tiden oändligt ansvar är opraktiskt ur administrativ och juridisk synpunkt. Eftersom Kretsloppsdelegationen senare i detta kapitel beskriver hur att fullgörandet av producentansvaret skulle kunna försäkras, skulle ett i tiden obegränsat ansvar innebära kostnader för försäkringsgivaren i oändlig tid.

Att generellt fastställa hur lång ansvarstiden ska vara är inte helt enkelt. Kretsloppsdelegationen bedömer att en ansvarstid på 30 år är generellt sett lämplig, men att regeringen för vissa varugrupper får avgöra om tiden bör vara kortare eller längre.

Det som talar för en längre tid är att vissa varor blir äldre än 30 år innan de tjänat ut. I så fall riskerar konsumenterna att själva behöva bära kostnaderna för varornas bristande kretsloppsanpassning. Om även framtida återlämningskydd

byggs upp kring material, kan de flesta varor återlämnas, såvida de oavsett ålder går att sönderdela i materialfraktioner. Därmed begränsas risken för användarna.

Trettio år kan uppfattas som en orimligt lång tid för varor som erfarenhetsmässigt bara används under en mycket kort tid, t.ex. förpackningar. Men mot bakgrund av den tidigare redovisade möjligheten att upprätthålla återlämningskydd via anrop, kan de faktiska kostnaderna bli mycket små under huvuddelen av ansvarstiden. Om återlämningskyddet upprätthålls gemensamt med andra producenter, vilket med stor sannolikhet blir det vanliga, kan den inbördes kostnadsfördelningen avspeglar varornas livslängd

Garantier för producentansvarets fullföljande och funktion

För att idén ska bli fullständig krävs att samhället på olika sätt kan skapa garantier för att producentansvaret fullföljs och fungerar i praktiken. För att garantera fullgörandet av producentansvaret innebär idén att varje vara som säljs ska åtföljas av en ekonomisk garanti, i form av en försäkring. Den försäkringen ska administreras av privata försäkringsgivare. Försäkringen ska vara tecknad när varan överläts med äganderätt till en konsument.

För att garantera kvaliteten i systemet framlägg idén att kommunerna får ansvaret att informera om hur hushåll och andra kan bli av med uttjänta varor. Alla återlämningskydd ska dessutom vara registrerade. Informationen bekostas av registreringsavgifter.

Ekonomisk garanti för fullföljande

För att garantera fullgörandet av producentansvaret ska varje vara som säljs åtföljas av en ekonomisk garanti från producenten.

Att överlämna ansvaret för de varor som trots allt blir avfall på producenter, innebär en risk för samhället. Om producenten upphör med sin verksamhet, finns det plötsligt ingen att utkräva ansvar av. Problemet blir mera accentuerat ju mer långlivade varor som ansvaret ska omfatta.

För att begränsa risken att samhället i form av stat eller kommun ska behöva ta på sig det ansvar som ålagts producenten, är det rimligt att avkräva producenten en ekonomisk garanti för att ansvaret fullföljs.

Genom kravet på en garanti skapas möjligheten att få varornas olika miljöegenskaper att avspeglas i garantibeloppets storlek, och därmed i försäljningspriset. Kravet på garanti ger också en möjlighet att sanktionera brister i producentansvaret redan när varor säljs, vilket minskar möjligheterna att åka snålskjuts.

Formerna för garantin

Ekonomiska garantier för fullgörande kan vara utformade på två principiellt olika sätt. När garantin avser en förutsägbar händelse kan garantin ha formen av en deposition. Exempel på detta finns i 18 § naturvårdslagen (1964:822). När garantin avser en framtida oförutsedd händelse kan den utformas som en försäkring. Exempel på detta finns i 2 § trafikskadelagen (1975:1410).

Med det synsätt och den utveckling som Kretsloppsdelegationen eftersträvar, där uttjänta varor i allt större utsträckning ska ha ett värde som råvaror, är det rimligt att hantera fullgörandegarantin

som en försäkring. Ett annat skäl till detta är att en deposition måste bestämmas till ett i förväg fastställt belopp, medan en försäkring kan utformas som en utfästelse om ekonomiskt fullgörande i princip utan beloppsbegränsningar.

Försäkringens administration

Det finns två typer av obligatoriska försäkringssystem i samhället idag. Det är å ena sidan försäkringar där staten inte ser någon anledning att omfördela risken mellan försäkringstagarna. Typexemplet på detta är trafikförsäkringen. Å andra sidan finns försäkringar där ett syfte är att omfördela risker mellan försäkringstagarna. Exempel på detta är sjukförsäkringssystemet.

I det förra fallet har staten valt att lägga ansvaret för administrationen på försäkringsbolagen, medan sjukförsäkringen administreras av en myndighet. Förklaringen är självklart att det i sjukförsäkringen inte görs någon individuell riskvärdering, vilket är grunden för försäkringsbolagens verksamhet.

Det kan synas självklart att den här föreslagna försäkringen bör innebära en individuell riskvärdering, och att den därmed borde kunna administreras av privata försäkringsgivare, nybildade av producenterna eller de nuvarande försäkringsbolagen, med de fördelar i form av inbördes konkurrens som det medför.

Det som talar emot en individuell riskvärdering är att en stor del av risken är hänförlig till producentens överlevnadsförmåga eller -vilja. Ett ekonomiskt svagare företag riskerar alltså att få betala en högre premie, trots att de varor han tillhandahåller är desamma som hans starkare konkurrents. Det kan ligga i statens intresse att den företagsberoende delen av risken inte tillåts slå igenom på

premierna, för att därigenom skydda mindre och nystartade företag. Om staten administrerar försäkringen kan premiernas storlek kopplas till den risk som ligger i varans utformning, medan den företagsberoende risken sprids på alla försäkringstagare.

Oavsett hur försäkringarna administreras kommer försäkringsgivaren att få en mycket stark påverkan på utformningen av återlämningskydd och indirekt på varuflöden och produktutveckling.

Med bara en försäkringsgivare, i form av en statlig myndighet, riskerar en stor del av dynamiken i att producenterna finner olika lösningar för ansvarstagande att gå förlorad. Samtidigt gäller att möjligheten att framtvinga samordnade transportekonomiskt attraktiva lösningar, är större för en försäkringsgivare som har alla varuproducenter som kunder.

En väsentlig fråga är om en privat försäkringsgivare skulle välja att låta de olika varornas miljörisker avspegla sig i differentierade premier, eller om interna krav på rationell administration gör att dessa risker slås ut på stora varugrupper. De kontakter som Kretsloppsdelegationen haft med försäkringsbolag som avser att lansera försäkringar med samma syfte som de som föreslås här, visar att man anser det vara en kommersiell nödvändighet att kunna erbjuda miljödifferentierade villkor. Innan slutlig ställning tas till hur de obligatoriska försäkringarna ska administreras, bör den faktiska utvecklingen på den kommersiella marknaden studeras noga.

Mot bakgrund av detta och för att pedagogiken i att fullt ut lämna ansvaret för de uttjänade varorna till producenterna ska framgå tydligt, förordar Kretsloppsdelegationen att försäkringarna bör

administreras av privata försäkringsgivare.

När tecknas försäkringen?

Försäkringen ska vara tecknad när varan överläts med äganderätt till en konsument.

Så länge en vara inte överläts till någon konsument, ligger ansvaret definitionsmässigt hos en producent. Hur olika producenter inbördes väljer att fördela ansvaret behöver inte lagregleras.

På rent kommersiella grunder kan man konstatera att ju tidigare i producentkedjan försäkringen tecknas, desto billigare kan den administreras hos försäkringsgivarna. Det kan därför antas att tillverkare och importörer kommer att teckna försäkringar för att minimera kostnadspåslaget på varan. Det innebär att försäkringen sällan eller aldrig blir föremål för detaljhandelns hantering.

Det finns inget som hindrar att det för specialbeställda varor är köparen som låter riskvärdera varan och betalar försäkringspremien, så länge försäkringen är tecknad innan överlåtelsen fullföljts.

Garanti för utförande och funktion

Kommunerna ges informationsansvar

Kommunerna får ansvaret att informera om hur hushåll och andra kan bli av med uttjänta varor.

En samlad information till hushåll och andra varuanvändare om hur de kan bli av med uttjänta varor, är nödvändig för varje fungerade producentansvarssystem.

Det kan tyckas naturligt att det är producenterna som ska se till att informationen om systemen är tillräcklig. Att i lagstiftningen fastslå vilket informationsansvar som ska falla på varje producent

är dock inte möjligt. Eftersom det är kommunerna som får bära kostnaderna för brister i informationen, genom ökad nedskräpning, och kommuninvånarna har vana att se kommunen som en informationskälla, finner Kretsloppsdelegationen att det är effektivt att lägga informationsansvaret på kommunen.

Alternativet är att införa en bestämmelse om att producenter är skyldiga att lämna underlag för information till någon av producenterna upprättad, gemensam informationsgivare, eller möjligen till en statlig myndighet. Mot bakgrund av att kommunen i sin roll som tillsynshavare (se nedan) är i behov av samma underlag, kan en sådan bestämmelse innebära att dubbla system för informationsförsörjning byggs upp.

Återlämningskydden ska registreras

Till grund för information och tillsyn behöver kommunerna tillgång till strukturerad information om återlämningskydden som sådana.

Det är mycket sannolikt att återlämningskydden kommer att vara gemensamma för en stor mängd producenter. För att undvika att varje producent ska behöva lämna information till varje kommun om vilket återlämningskydd han valt, är det effektivare att den som upprätthåller ett återlämningskydd, tar på sig det ansvaret.

Genom att göra återlämningskydden som sådana registreringspliktiga, skapas också förutsättningarna för en fungerande marknad för återvinningsföretag. Dessa kan utan att i förväg ha kontrakt med någon producent, registrera återlämningskydd och sälja den tjänsten till producenterna.

En anmälan om registrering ska innehålla uppgift om vilka varor återläm-

ningsskyddet är avsett för. Den ska också beskriva hur återlämningsskyddet är utformat. Om skyddet motsvarar de nationella riktlinjerna för de varor för vilket det registrerats, är det möjligt för producenter att genom avtal ansluta sig till det.

För entreprenörer som upprätthåller skydd i många kommuner, kan det uppfattas som onödigt krångligt att behöva registrera sig i varje kommun. För Kretsloppsdelegationen har det avgörande varit att kommunen får tillgång till information om återlämningsskyddets utformning i den egna kommunen. Finns det möjlighet att tillgodose det behovet med en annan formell registreringsmyndighet, kan detta övervägas.

Genom att låta kommunen ta ut avgifter för registreringen av återlämningsskydd för att bekosta information och tillsyn, kommer även dessa kostnader att betalas av producenterna och avspeglar sig i varupriserna.

Den kommunala avfallsinsamlingen

En konsekvens av den redovisade idén är att kommunernas skyldighet att forsla bort hushållens avfall kan avvecklas successivt. Efter en övergångstid tas den kommunala rätten att debitera hushållen en renhållningsavgift bort. Överväganden om övergångstidens längd finns sist i kapitlet.

När alla varor omfattas av ett producentansvar för uttjänta varor, upphör be-

hovet av att samla in hushållsavfall i kommunal regi. De delar av hushållsavfallet som inte är varor, i första hand trädgårdsavfall, försöker de flesta kommuner idag undvika att samla in genom att uppmuntra till hemkompostering eller genom att anvisa platser där hushållen kan lämna sådant avfall.

Genom att kommunerna befrias från insamlingsplikt, kan deras ställning som oberoende tillsynsmyndighet över kvaliteten i producenternas återlämningsskydd stärkas.

Ett kommunalt insamlingsansvar skulle kunna finnas kvar som ett kollektivt skyddsnet även efter det att ett generellt producentansvar införts fullt ut. Det kan finnas konsumenter som inte kan eller vill anpassa sig till producenternas krav på sortering av hushållsavfall. Det skulle kunna innebära en risk för att sopor läggs på gatan eller i skogen. I så fall har de problem återupstått som en gång var skälet till att den kommunala renhållningen skapades.

Det kan därför finnas skäl att följa utvecklingen och avveckla det kommunala renhållningsskyddet successivt, i takt med att producentansvaret i praktiken visat sig fungera.

Det kan dock vara så att producenternas vilja att ta sitt ansvar påverkas negativt av vetskapen om att det finns ett kommunalt skyddsnet. Detsamma kan gälla hushållens ambition att källsortera de varor de vill bli av med.

Dubbla återlämningssystem innebär givetvis också större kostnader för konsumenterna. Det är därför rimligt att ett fullt utbyggt producentansvar ska kunna ersätta den kommunala insamlingen.

Det allmänna renhållningsansvaret ligger dock kvar på kommunerna, och får utformas fritt efter behoven i respektive kommun. För att markera att detta ansvar inte har någon direkt koppling till hushållens avfall, tas rätten att ta ut schablonavgifter för att bekosta renhållningen bort. Kommunens kostnader får därefter betalas antingen av den som får del av kommunens tjänster, eller via kommunalskatten.

Idén i relation till särskilda varutyper

Olika typer av uttjänta varor kan komma att kräva olika former av hantering. För livsmedelsrester finns det skäl att ställa myndighetskrav på hanteringen med hänsyn till de hälsoproblem som en felaktig hantering kan medföra.

Individuellt identifierbara varor

Varor som kan identifieras genom hela sin livslängd kan lättare än andra varor identifieras även i producenternas återlämningsskydd. Det ger därmed större möjlighet att återföra kunskaper till producenterna om varornas kostnader som uttjänta.

Identifierbara varor kan också motivera att återlämningsskydden utformas med större precision. Det positiva i detta är att kostnaderna för att upprätthålla återlämningsskydd kan sjunka snabbt om varorna är väl utformade. En nackdel för konsumenten kan vara att han tvingas hålla varan separerad från andra liknande varor för att kunna utnyttja skyddet. För att beskriva hur detta skulle kunna fungera kan man tänka på retursystemet för aluminiumburkar, där det numera

sker en automatisk utsortering av de burkar för vilka ingen pant erlagts.

Anonyma varor

Varor vars identitet inte enkelt kan fastställas av konsumenten efter användning, är att beteckna som anonyma. För att konsumenten ska kunna utnyttja det skydd som finns kopplat till en anonym vara, måste det av producenten upprättade återlämningsskyddet vara beskaffat så att det accepterar anonyma varor. Vi kan återigen använda returburkar som exempel, men för ett ögonblick bortse från panten. Den som producerar en burk som inte går att identifiera, måste upprätthålla ett skyddssystem som accepterar alla burkar, även de identifierbara. Det kommer då att ske en överströmning av burkar mot detta skydd, eftersom konsumenten kan bli av med alla burkar på samma gång. Den som producerar identifierbara burkar får därmed minska kostnader för sitt producentansvar.

Det kan diskuteras om det ska anses skäligt att producenter med anonyma produkter ska få ta kostnader även för varor som är identifierbara, på det sätt som beskrivits ovan. Kretsloppsdelegationen finner dock att det är angeläget att varje producent ska ha möjligheten att kunna påverka sina kostnader genom att få upprätthålla ett eget återlämningsskydd. En konsekvens av detta är att skydden måste kunna utformas så att de enbart accepterar producentens egna varor. Så länge skyddets utformning är godkänt, kan inte producenten lastas för att någon användare väljer att bli av med sina varor på annat håll.

Oförsäkrade varor

Det kommer även på lång sikt att finnas varor i samhället som är oförsäkrade och

vars producent inte bedriver någon verksamhet i Sverige. Det kan röra sig om gamla varor eller varor importerade direkt av konsumenter.

Det kan antas att den direkta handeln över gränserna kommer att öka. Vid sidan av den traditionella gränshandeln tillkommer nu handeln över Internet, som kan förväntas öka starkt. All sådan handel riskerar att urholka offentliga system som verkar i gränsen mellan näringsidkare och konsumenter. Det gäller t.ex. momsredovisning och konsumentskydd. Det finns alltså skäl att hantera betydelsen av ökad privatimport i ett bredare sammanhang, än bara i relation till producentansvar för uttjänta varor.

I de allra flesta fall kommer det att finnas återlämningsskydd, till vilka oförsäkrade varor kan lämnas, beroende på att skydden av praktiska skäl inte sanktionerar mot enskilda varor. De materialbaserade insamlingssystem som finns idag fungerar så.

Om det saknas återlämningsskydd som accepterar varan är det innehavaren som får betala för att bli av med den, antingen i form av en deponiavgift eller i form av en ersättning till någon annan som accepterar att ta emot varan.

Särskilt farliga varor

Liksom idag kommer det alltid att finnas varor som bedöms vara miljöfarliga men som ändå får säljas. Om detta sker utan några som helst åtaganden från producenten, eller den professionella konsumenten, torde premien för att försäkra en sådan vara bli mycket hög. Det finns anledning att tro att hanteringen av sådana varor kommer att omgärdas med flera villkor av rent kommersiella skäl.

Det kan finnas skäl att skärpa villko-

ren för hantering av miljöfarliga varor redan idag. Någon anledning att av den orsaken undanta dessa varor från det generella producentansvaret finns inte.

Produktionsspill

Den stora mängden avfall i samhället består inte av uttjänta varor, utan av olika former av produktionsrester. Ansvar för och hanteringen av dessa rester omfattas inte alls av förslaget. Eftersom producenten aldrig överlåter spillet till någon annan, kan han förmås att ta ansvar för det med andra styrmedel.

Varor med kort livslängd

För vissa varor innebär ett producentansvar på 30 år att återlämningsskydd behöver upprätthållas långt efter det att alla varor tjänat ut.

Det finns argument för att det i enskilda fall ska kunna gå att dra in återlämningsskyddet när det är uppenbart onödigt.

Eftersom möjligheten finns att upprätthålla återlämningsskydd på ett så enkelt sätt som genom ett telefonnummer till någon som ordnar hämtning på beställning, kan kostnaden för återlämningsskyddet begränsas. I kombination med förslaget att regeringen ska få medge generellt kortare ansvarstider för vissa varugrupper, har Kretsloppsdelegationen bedömt att en individuell prövning innebär ett onödigt administrativt moment.

Förbrukningsvaror

En stor mängd varor är avsedda att förbrukas, i meningen spridas ut diffust, eller förändras kemiskt eller fysiskt, vid användning. Typiska sådana varor är bränslen, färger och kosmetika. Livsmedel behandlas separat nedan.

Förbrukningsvaror kommer till största delen inte att fångas upp av något återlämningskydd, varför det kan antas att producentansvaret för sådana varor får liten styreffekt. Producenterna bör dock inte befrias från ansvar, då oförbrukade rester, samt de förpackningar i vilka varorna tillhandahålls, kommer att behöva tas om hand.

Producentansvaret för uttjänta varor bidrar endast i begränsad omfattning till att påverka användningen av förbrukningsvaror. Däremot kan den föreslagna informationsplikten användas för att påverka utformningen av dessa varor.

Särskilt om livsmedel

En relativt stor del av dagens hushållsavfall utgörs av matrester. Det är i princip inget problem att hantera också dessa rester inom det generella producentansvarets ram. Producenternas möjligheter att genom produktutveckling höja värdet på matresterna torde dock vara begränsade. Det får istället ske genom att resterna nyttiggörs som djurfoder eller gödning till jordbruket. Rötning av matrester är också ett sätt att producera energi som kan säljas.

Sedan livsmedel överlåts till en konsument finns det till skillnad från andra varor, ingen möjlighet för konsumenten att först tillgodogöra sig matvarans bruksvärde (äta upp den), och sedan överlåta den till någon annan. Behovet av ett återlämningskydd som skyddar ägare i flera led är därför inte lika påtagligt som för varor i allmänhet. Därav följer att producentansvaret för livsmedel skulle kunna begränsas, på så sätt att återlämningskydd endast behöver upprättas lokalt kring den plats där matvaran överlåts för användning. En sådan begränsning kan utformas av regeringen

inom ramen för ett allmänt bemyndigande att meddela undantag från de generella reglerna.

Eftersom hantering av matrester kan leda till sanitära olägenheter bör återlämningskydd för matrester vara tillståndspliktiga. Förutsättningarna för att erhålla ett sådant tillstånd bör efter vidare utredning fastställas av Naturvårdsverket.

Undantag

För att fullfölja idén bör regeringen få möjlighet att besluta om undantag från producentansvaret för vissa varugrupper.

För bilar träder en förordning om producentansvar (1997:788) i kraft den 1 januari 1998. Eftersom bilar är produkter som av andra skäl hålls registrerade, finns det ingen anledning att tro att ett undantag, från såväl kravet på upprättande av återlämningskydd som försäkringsplikten, skulle skapa några problem att utkräva ansvaret för en uttjänt bil. Med tanke på detta, och på att det kan finnas andra varugrupper för vilka regeringen finner anledning att formulera speciella producentansvarsregler, anser Kretsloppsdelegationen att regeringen ska ha möjlighet att besluta om undantag från olika delar av producentansvaret.

Tillsyn

Om idén fullföljs bör den nationella tillsynen över producentansvaret utövas av Naturvårdsverket. Den lokala tillsynen utövas av kommunerna.

Försäkringsgivarna bör åläggas skyldighet att lämna uppgifter ur sina kundregister till Naturvårdsverket.

Idén innehåller tre moment som fordrar offentlig tillsyn. Varorna ska vara försäkrade vid försäljning till konsument. Producenterna ska upprätthålla återlämningskydd under 30 år efter försäljningstidpunkten och återlämningskyddet ska hålla en viss kvalitet. Till stor del underlättas tillsynen av att det finns kommersiella intressen för olika aktörer att kontrollera varandra, både mellan aktörer med samma uppgift, och från försäkringgivarna gentemot såväl producenter som innehavare av system för återlämningskydd. Konsumenterna kommer också att uppmärksamma brister i återlämningskyddet.

Nationell tillsyn

Försäkringgivarna bör åläggas skyldighet att lämna uppgifter ur sina kundregister till Naturvårdsverket.

Den nationella tillsynen tar hjälp av försäkringgivarna. Genom att ta del av deras kundregister kan man avgöra om en viss producent saknar försäkring. Genom försäkringgivarna kan man också få reda på vilka skyddssystem som upprättats. Vid brister i återlämningskyddet ska rättelse kunna vidtas på producentens bekostnad. Här har försäkringgivarna intressen att bevaka.

Uppgifter som lämnas ut ur kundregistren bör i normalfallet sekretessbeläggas hos tillsynsmyndigheten.

Lokal tillsyn

För den lokala tillsynen ger utdrag ur försäkringgivarnas register underlag för att avgöra om producenter inom kommunen saknar försäkring. Om det uppstår situationer då försäkrade varor som säljs inte motsvaras av något återlämningskydd, ska kommunen med egna

resurser eller med hjälp av entreprenörer kunna vidta rättelser på producenternas bekostnad. Kostnaderna för detta täcks av den obligatoriska försäkringen. Inför en sådan rättelse bör försäkringsgivaren ges tillfälle att vidta åtgärder för att begränsa kostnaden. I tillsynen över att återlämningskyddet fungerar kommer kommunen att ha stort stöd av allmänheten, som snabbt kommer att uppmärksamma brister, och därvid vända sig till kommunen.

Finansiering

Kommunernas kostnader för att informera om återlämningskydden, kan bekostas av en registreringsavgift, som tas ut av den som registrerar ett återlämningskydd i en kommun. Avgiften ska avspegla de kostnader kommunen haft för information om återlämningskydd under det gångna året.

Kostnaderna för nationell tillsyn kan bekostas genom införande av miljö-sanktionsavgifter.

Påföljder

Brott mot försäkringsplikten bör medföra skyldighet att betala miljö-sanktionsavgift.

Brister i efterlevnaden av bestämmelserna om producentansvar bör enligt miljöbalkens straffbestämmelser medföra böter eller fängelse i högst två år.

Den bestämmelse som stadgar att en vara som överläts för användning ska omfattas av en försäkring, är så entydigt utformad att det bör gå att tillämpa miljöbalkens bestämmelser om miljö-sanktionsavgift.

Brister i återlämningskydden kan vara av en karaktär som kräver en be-

dömning av de förhållanden som föreligger i det särskilda fallet. Eftersom kostnaderna för sådana brister enligt bestämmelserna täcks genom den tecknade försäkringen, är miljö sanktionsavgifter inget lämpligt sätt att uppmuntra till efterlevnad av bestämmelserna.

Övergång från dagens system till morgondagens

Om idén ska kunna bli verklighet bör den genomföras i två steg, med en mellanliggande övergångstid med hänsyn till avvecklandet av s.k. historiskt skrot. Regeringen får besluta om övergångstidens längd.

Idén skulle kunna genomföras, så snart försäkringsgivarna skaffat sig kompetens och kapacitet att meddela försäkringar i tillräcklig omfattning. Därmed skapas de ekonomiska förutsättningarna för att producentansvaret kommer att fungera långsiktigt. De förändrade beteenden och varuflöden som idén delvis förutsätter, delvis ger upphov till, kommer med all sannolikhet att behöva en längre tid för att etableras.

En övergångstid

När det generella producentansvaret träder i kraft finns det inget kapital avsatt för att ta hand om de uttjänta historiska varorna. För att inte försätta konsumenterna i en situation där de tvingas att på egen bekostnad transportera uttjänta varor till behandlingsanläggningar, utöver vad som sker idag, är det fördelaktigt om den kommunala insamlingen finns kvar under en övergångstid.

En övergångstid kan tillskapas genom att kommunerna bibehåller rätten att ta

ut kollektiva periodiska avgifter från hushållen för sin renhållningsverksamhet under en period efter det att övriga bestämmelser trätt i kraft. Den nya återlämningsskydden kan då byggas upp parallellt med att kommunerna avvecklar sin insamling av hushållsavfall, i den takt och omfattning som med hänsyn till utbyggnaden av producentansvaret är lämplig.

Övergångstidens längd

Det finns en praktisk och en ekonomisk aspekt på hur lång övergångstiden bör vara.

Mer än 90 % av de uttjänta varor som hushållen lämnar till avfallsinsamling utgörs av matrester, förpackningar, blöjor och papper¹. Alla dessa varutyper omsätts typiskt sett mycket snabbt. Inom ett år är dessa varor uttjänta hos konsumenten. Med tanke på hur de nuvarande systemen för förpackningsinsamling är utformade, kommer det med stor sannolikhet att vara problemfritt att bli av med äldre varor av dessa typer, via de återlämningsskydd som etableras. Kostnaderna för producenterna och deras entreprenörer att särskilja äldre varor, kommer inte att stå i proportion till eventuellt minskade behandlingsskostnader. Med hänsyn till att denna grupp varor utgör en så stor andel av hushållens uttjänta varor skulle en övergångstid på ett år därför vara tillräcklig för att hantera problem rörande praktiskt och ekonomiskt ansvar.

Det är de långlivade varorna som kan komma att kräva en längre övergångstid, för att kunna hanteras praktiskt och ekonomiskt. Eftersom en del varor är mycket långlivade och varor kan bli liggande innan de återlämnas så är det

orealistiskt att låta övergångstiden bestämmas av när den sista historiska varan lämnas in.

De varor det i praktiken rör sig om är kapitalvaror, möbler och husgeråd, sport- och fritidsutrustning, leksaker och vissa textilier. I många kommuner är hanteringen av dessa varor organiserad så att konsumenterna själva transporterar dem till centrala insamlingsplatser. På så sätt kan hela den kommunala insamlingsorganisationen avvecklas, även om kommunen bibehåller ansvaret för långlivade historiska varor.

För konsumenterna, men också för de entreprenörer som upprätthåller skyddssystem, kan det dock vara opraktiskt att behöva skilja på historiska och nya varor. Det finns med andra ord praktiska skäl att göra återlämningsskylden till mottagare även för äldre varor som saknar positivt marknadsvärde.

Ett sätt att kombinera det praktiska

och ekonomiska övertagandet av ansvaret för äldre varor, är att kommunen under en övergångstid betalar de entreprenörer som upprätthåller skyddssystem för att också ta emot oförsäkrade varor. Regeringen kan samtidigt försöka överenskomma med försäkringsgivarna om att de ska utforma sina premier så att kostnader för kvarvarande historiska varor kan hanteras. Lyckas kommunerna och regeringen nå goda uppgörelser, är risken med att slå fast en borte tidpunkt för övergångstiden liten, även om det i undantagsfall kan inträffa att någon konsument på egen bekostnad tvingas hantera sin uttjänta vara.

Det bör enligt Kretsloppsdelegationens mening finnas förutsättningar för regeringen att relativt snart efter att bestämmelserna om generellt producentansvar för uttjänta varor trätt i kraft, fastställa övergångstidens längd.

KAPITEL 7

EU-STRATEGI

Enligt Amsterdamfördraget ska miljöskyddskraven integreras i utformningen och genomförandet av EU:s politik och då med det särskilda syftet att främja en hållbar utveckling.

Sverige bör verka för en EU-gemensam produktpolitik som tar hjälp av marknadskrafterna för att driva fram en kretsloppsanpassning av varu- och materialflödena. En sådan politik bör ge konkret innehåll åt försiktighetsprincipen och principen att förorenaren ska betala.

I denna rapport formulerade principer om producentansvar och om att alla miljökostnader ska inkluderas i prissättningen av varorna när de förs ut på marknaden, har redan vunnit gehör hos Europaparlamentet och kommissionen och får ett indirekt stöd i rådets resolution om avfall. De bör därför kunna tillämpas mer konsekvent.

De styrmedel som beskrivs i denna rapport slår fast en tydlig ansvarsfördelning så att de nämnda principerna kan få genomslag. Sverige kan argumentera för att den beskrivna ansvarsfördelningen bör ingå i en kraftfull produktpolitik, att de åtgärder som beskrivs i rapporten är nödvändiga och proportionella för att åstadkomma fördelningen samt att åtgärderna bör genomföras på gemenskapsnivå. För att påskynda framtagandet av en europeisk produktpolitik kan Sverige gå fram med åtgärderna nationellt.

Sverige, EU och hållbar utveckling

Om Amsterdamfördragets förslag till ändringar i EG-fördraget genomförs, tillförs hållbar utveckling som ett av EU:s övergripande mål. Fördraget innebär också att EU:s politik på alla områden bör bidra till en hållbar utveckling. Trots detta återstår mycket att göra innan hållbar utveckling på EU-nivå uppfattas som något mer än en ren miljöfråga. Det är därför angeläget att Sverige verkar för att frågor om kretsloppsanpassning, såsom hållbart nyttjande av naturresurser och avgiftning av material- och varuströmmarna, lyfts fram som nödvändiga också för att åstadkomma en hållbar ekonomisk utveckling och tillväxt.

Enligt den senaste regeringsförklaringen är det också en uppgift för Sverige att internationellt gå före och driva på utvecklingen i en ekologiskt hållbar riktning. I förhållande till EU handlar det om att fylla de allmänt hållna bestämmelserna i fördragstexterna med konkret innehåll.

De styrmedel som Kretsloppsdelegationen beskriver i denna rapport tar sikte på producenters miljöansvar för de varor som producenterna för ut i samhället. En bärande idé är att det är samhällsekonomiskt effektivt att ansvaret för kretsloppsanpassning av varorna läggs på producenterna. I den mån varorna innebär en risk för miljön eller för en hållbar

resursanvändning är det också förenligt med såväl principen om att förorenaren betalar (*polluter pays principle*) som försiktighetsprincipen (*precautionary principle*) att kostnader till följd av en otillräcklig kretsloppsanpassning eller för att minska riskerna för en sådan otillräcklighet primärt tas av varans producenter.

De övergripande målen för gemenskapen uttrycks i Amsterdamfördraget på följande sätt:

The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing common policies or activities ..., to promote throughout the Community

- a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities,
- a high level of employment and social protection,
- equality between men and women,
- sustainable and non-inflationary growth,
- a high degree of competitiveness and convergence of economic performance,
- a high level of protection and improvement of the quality of the environment,
- the raising of the standard of living and quality of life,
- economic and social cohesion and solidarity among Member States.

Med Amsterdamfördraget lyfts följande principbestämmelse fram::

Miljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet ..., särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.

Kretsloppsdelegationen har tidigare föreslagit att regeringen ska ta initiativ till att utveckla EU:s inre marknad till ett medel för att nå hållbar utveckling. Kretsloppsanpassning av varuflödena borde bli en huvudfråga.

Sveriges ekonomi är tätt sammanflätad med världsekonomin. Svenska styrmedel får verkan bara på varuströmmar som s.a.s. passerar Sveriges territorium genom att varorna produceras, används eller uppkommer som avfall här. Det behöver knappast sägas att *i det globala perspektivet* har svenska styrmedel endast marginell effekt. En annan sak är att *i det svenska perspektivet* kan svenska styrmedel motiveras med att kretsloppsanpassning behövs i sådana avseenden där en bristande anpassning innebär en risk för miljön i Sverige.

Vi vet att medlemskapet i EU sätter gränser för Sveriges möjligheter att använda styrmedel. Men medlemskapet i EU innebär också en större möjlighet att påverka utvecklingen. För Sverige handlar det nu om att inom EU verka så att kretsloppsanpassning av varuflödena så snabbt som möjligt blir en nödvändig ekonomisk faktor för den inre marknaden.

Tänker EU som vi?

Ofta uppfattas EU som liktydigt med ett redskap för intern frihandel. Men motivet för frihandeln har inte varit frihandeln i sig, utan att åstadkomma en långsiktigt god utveckling för medlemsländerna och deras befolkningar.

Det är EU:s uppgift att genom den gemensamma marknaden och genom gemensam politik eller gemensamma åtgärder åstadkomma en hållbar utveckling i såväl ekonomiska som miljömässiga hänseenden. Enligt EG-fördraget ska EU:s politik främja bl.a. en god kvalitet i miljön och en hållbar användning av naturresurserna. EU:s politik ska vara baserad på försiktighetsprincipen samt på principerna att förebyggande åtgärder ska vidtas, att miljöstörningar ska hindras redan vid källan och att förorenaren ska betala.

I samband med att kommissionen lade fram det femte miljöhandlingsprogrammet, *Towards Sustainability*, konstaterade

Europaparlamentet i en resolution bl.a.

- att miljöhänsynen måste bli en integrerad del i EU:s politik på alla områden,
- att det inte räcker med deklARATIONER, konferenser och tal utan att ansvar måste tas genom praktiska handlingar, tidtabeller och program som backas upp med lämpliga styrmedel,
- att politiken måste vara inriktad på att åstadkomma en ekonomi som tar hänsyn till jordens ekologiska kapacitet och där ett försiktigt nyttjande av naturresurserna är en lika viktig faktor som kapital och arbetstillfällen.

Utdrag ur Romfördragets artikel 130r i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget (nytt artikelnummer blir 174):

1. Community policy on the environment shall contribute to pursuit of the following objectives:

- preserving, protecting and improving the quality of the environment;
- protecting human health;
- prudent and rational utilisation of natural resources;
- promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems.

2. Community policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity situations in the various regions of the Community. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay.

In this context, harmonisation measures answering environmental protection requirements shall include, where appropriate, a safeguard clause allowing Member States to take provisional measures, for non-economic environmental reasons, subject to a Community inspection procedure.

Europaparlamentet uppmanade kommissionen: *"The European Parliament ... Calls on the Commission to take measures to ensure that all environmental costs are included in the cost price of products on the market, so as*

to prevent environmental dumping through concerted application of the 'polluter pays' principle, first and foremost in the Member States of the Community".

Enligt kommissionens handlingsprogram (det femte miljöhandlingsprogrammet) ska förhållandet mellan miljön och industrin baseras på tre pelare.

- Förbättrad resurshantering med avseende på såväl ett rationellt nyttjande av resurser som ökad konkurrenskraft.
- Användning av information för att underlätta för konsumenterna att göra bra val och för att öka förtroendet för såväl industrin som produkterna.
- EU-standarder för produktionsprocesser och produkter.

En mix av olika styrmedel behövs för att internalisera miljökostnaderna i varornas pris

För att få alla samhällets sektorer att ta del i ansvaret behövs det enligt handlingsprogrammet en mix av olika slags styrmedel. Lagstiftning bör användas bl.a. för att åstadkomma grundläggande skydd för människors hälsa och miljön och för att åstadkomma EU-enhetliga regler där det behövs för att bevara den inre marknaden.

Handlingsprogrammet förordar också marknadsbaserade styrmedel. Sådana styrmedel ska skapa drivkrafter för både producenter och konsumenter att nyttja naturresurserna på ett ansvarsfullt sätt samt för att undvika föroreningar och avfall. Drivkrafterna ska åstadkommas genom internalisering av de externa miljökostnaderna. Denna internalisering ska ske t.ex. genom införande av ekonomiska och fiskala stimulanser eller genom införande av civilrättslig ansvarighet.

Kommissionen konstaterar i handlingsprogrammet att det är bara i en mycket begränsad utsträckning som de

långsiktiga miljökostnaderna har blivit internaliserade i priset på produkter och tjänster samt att denna brist bör åtgärdas av hänsyn till önskemålen om såväl hållbar ekonomi som hållbar miljö. Kommissionen konstaterar också att industrin blir mer och mer medveten om att en miljöanpassning är viktig för producenternas egen överlevnad och att föregångare bland producenterna har fördelar att hämta.

Trots denna ökade medvetenhet anser kommissionen att gemenskapen och medlemsstaterna har till uppgift att sätta upp ramar och villkor för hållbar utveckling.

Producenternas medvetenhet om avfallet av deras varor behöver öka

Enligt handlingsprogrammet bör styrmedel utformas så att de får bredast möjliga gensvar. En politik inriktad på konsumentvaror kan få stor betydelse om man tar hjälp av marknadskrafterna. Det är, enligt handlingsprogrammet, angeläget att företagen blir mer medvetna om i vilken utsträckning deras produkter blir avfall och att de tar ansvar för det avfallet.

Konsumenterna behöver information

Vid sidan av en EU-omfattande miljömärkning (eco-label), håller kommissionen fram att det också är angeläget att med information underlätta för konsumenter att välja varor på basis av säkerhet, kvalitet, hållbarhet eller andra förhållanden av betydelse för miljön. I det avseendet blir det, enligt handlingsprogrammet, nödvändigt för detaljhandeln att ta sin del av ansvaret. För den enskilda konsumentens möjligheter att i praktiken använda sin konsumentmakt har, enligt handlingsprogrammet, kunskap

och information en avgörande betydelse. Om viljan att verka för en god miljö ska kunna omsättas i praktiken, måste det finnas alternativ för konsumenten.

Finansinstitut och risker

I handlingsprogrammet uttalas att ett stort inflytande kan utövas av finansinstitut som tar på sig företagens risker.

Rapportens innehåll och EU-politiken

De förslag och den idé om producentansvar för varor som redovisas i den här rapporten stämmer på ett bra sätt in i de uttalade ambitionerna på miljöområdet. Förslagen bör också kunna ligga till grund för en gemensam EU-politik i fråga om styrmedel. I det följande skall närmare redogöras för hur de konkreta förslagen och idén ter sig i förhållande till EU-politiken och EG-rätten. Slutligen lämnas förslag om hur Sverige bör agera.

Från avfallspolitik till produktpolitik – en politik om ansvarsfördelning

Både i Sverige och på gemenskapsnivå utvecklas avfallspolitiken till en produktpolitik där producenternas ansvar betonas. I det svenska arbetet har det blivit tydligt att principen om producentansvar inte är specifik för vissa varugrupper och att ansvaret inte ska ha sin utgångspunkt i det avfall som uppkommer utan direkt ta sikte på att förebygga avfall och att undvika ämnen som inte hör hemma i ett långsiktigt hållbart samhälle. Att produktpolitiken bör vara en politik om ansvarsfördelning, bekräftas av vad som hittills kommit fram på gemenskapsnivå.

Ett fullföljande av politiken innefattar slutsatsen att ansvarsfördelningen bör gälla varor generellt.

Det svenska arbetet i fråga om producentansvar och avfalls- eller varuhantering har sin motsvarighet i EU. Behovet av åtgärder uppkom i insikten om det miljöhot som avfallet utgör beträffande mängd och farlighet.

Producentansvaret innebär en ansvarsfördelning som bättre än fortsatt konsumentansvar och offentligt ansvar ger förutsättningar att förebygga avfallens uppkomst och farlighet.

I Sverige har detta lett till överläggningar med producenterna i olika utpekade varugrupper. Argumenten för producentansvar är likartade oavsett varugrupp. En varugrupp som t.ex. elektriska och elektroniska produkter omfattar i sig ett mycket stort antal varierande varor avseende både hur varorna är konstruerade och hur varornas producenter uppträder eller kan identifieras. Efter att ha undersökt förutsättningarna för producentansvar i sex varugrupper har Kretsloppsdelegationen funnit att det är svårt att definiera varor så att det för såväl producenter som konsumenter och myndigheter blir

- lätt att avgöra när avfallet omfattas av producentansvar,
- förståeligt varför producentansvar gäller för vissa varor men inte för andra,
- möjligt att i samma snabba takt som produktutvecklingen anpassa producentansvarsområdet så att det får en adekvat räckvidd.

I EU har arbetet börjat med samma förutsättningar som i Sverige – att avgränsa arbetet till vissa varugrupper som kan anses ha särskild betydelse och att med överläggningar med berörda aktörer för att komma fram till lämpliga lösningar i ansvarsfrågan. Arbetet har dock inte kommit lika långt som i Sverige. Det mest konkreta och långtgående resultatet, ett direktivförslag från kommissionen om uttjänta bilar (skrotbilsdirektivet), ligger nu hos ministerrådet för beslut. Hos kommissionen pågår också arbete med elektriska och elektroniska produkter. Det återstår dock mycket arbete och lång tid innan ett färdigt förslag kan förväntas bli klart.

Principen om producentansvar är en övergripande och generell princip

I februari 1997 antog ministerrådet en resolution om avfallspolitiken. Där slås producentansvaret fast som en övergripande princip.

Ur rådets resolution den 24 februari 1997:

Rådet finner att en produkts konsekvenser för avfallshanteringen bör beaktas fullt ut redan när produkten utformas och därefter, och att produktens tillverkare i detta sammanhang har en strategisk roll och ett strategiskt ansvar när det gäller en produkts potentiella inverkan på avfallshanteringen på grund av produktens utformning, innehåll och konstruktion.

Politiken i både EU och Sverige är tydlig. Ändamålet med producentansvaret är inte att ombesörja en god avfallshantering. Syftet är större: att förebygga uppkomsten av avfall genom att skapa förutsättningar för fungerande kretslopp.

Skrotbilsdirektivet visar kommissionens uppfattning. Förslaget avser uttjänta bilar, men de skäl som anförs är inte specifika för bilar. I motiven till förslaget konstaterar kommissionen att de miljöproblem som hör samman med uttjänta bilar beror på att bilarna inte designats och tillverkats med tanke på demontering och återvinning. Därför menar kommissionen att det behövs styrmedel som får inverkan på tillverkningen av nya bilar. Syftet med skrotbilsdirektivet är att skapa drivkrafter för bättre nya bilar.

Kommissionen är också tydlig i frågan om att tillverkaren har en särskild roll jämfört med övriga aktörer i en varus livscykel. Det är, enligt kommissionens motivering till skrotbilsdirektivet, tillverkaren som har nyckelrollen: "...the manufacturer plays a predominant role, since he takes key decisions concerning the waste management potential of his product, such as design, conception, use of specific materials, composition of the product and finally its marketing." Och i preambeln till skrotbilsdirektivet står att "...producers should ensure that vehicles are designed and manufactured in such a way as to allow the quantified targets for reuse, recycling and recovery to be achieved".

Avfallspolitiken (de prioriterade avfallsströmmarna) har blivit en produktpolitik. Producenterna ställs i fokus som ansvariga för varornas design och innehåll. Minskade avfallsmängder och minskade avfallsproblem uppnås genom att minska materialanvändningen, skapa förutsättningar för materialåtervinning och minska användningen av ämnen som avseende inverkan på hälsa eller miljö är farliga, olämpliga eller okända. Allt detta samverkar och omfattas därför av producenternas ansvar.

Konsumenternas ansvar och möjligheter

Det utpekade ansvaret hos producenter-
na har betydelse för andra aktörers
ansvar. Utöver det ovan angivna motivet
för att lägga ansvar på producenterna,
lyfter kommissionen fram konsumenterna
och deras behov. Enligt EG-fördraget
är det angeläget att inte bara upprätthålla
ett gott miljöskydd, utan också att tillva-
rata konsumenternas intressen.

I sin motivering till skrotbilsdirektivet
gör kommissionen en tydlig gränsdrag-
ning mellan producentansvar och kon-
sumentansvar.

Ur motiveringen till skrotbilsdirektivet:

"In order to encourage the proper discar-
ding of end of life vehicles and to apply the
polluter-pays principle, last owners and/or
holders shall, after a transitional period, be
able to claim from producers (through the
vehicle dealers – meaning any dealer of the
same vehicle make) reimbursement of any
cost incurred in transferring his vehicle to
an authorised treatment facility, unless the
dealer decides to take-back the end of life
vehicle at no cost for the last user and/or
owner. This will give an incentive to produ-
cers to increase the recyclability and reco-
verability of their vehicles, so that the risk of
end of life vehicles ending up with a negati-
ve market value can be reduced."

Den syn på producentansvaret som
kommissionen uttrycker överensstämmer
med det ansvar för uttjänta varor som
beskrivs i den här rapporten (se kapitel
6).

Denna fördelning av ansvaret uttrycks
också i preambeln till skrotbilsdirektivet:
*"...last owners and/or holders should not bear
the costs arising from end of life vehicles having
negative market values"*.

Offentligt ansvar

Principen om producentansvar har
betydelse för det offentliga ansvaret, som
har sin uppkomst i behovet att skydda
samhället och invånarna mot varornas
potentiella hälso- och miljörisker. Om
principen att förorenaren ska betala,
förenad med principen att alla miljökost-
nader ska inkluderas i prissättningen av
varorna när de förs ut på marknaden, ska
kunna få ett praktiskt konkret innehåll,
blir det logiskt att principen om produ-
centansvar innefattar att de kostnader
som avfallet av varorna ger upphov till
inte ska bäras av offentliga aktörer.

Denna slutsats har kommissionen dragit i
skrotbilsdirektivets preambel: *"...in
accordance with the polluter-pays principle and
in order to implement the principle of producer
responsibility, collection and recovery of end of
life vehicles should no longer be a responsibility
of public authorities and should be shifted to
economic operators."*

Att skydda miljön och att främja en fungerande inre marknad

Det är nödvändigt för EU och med-
lemsstaterna att vidta åtgärder för att
åstadkomma den ansvarsfördelning
som produktpolitiken ger uttryck för.
I en kraftfull europeisk produktpoli-
tik bör ingå ett ramverk för ansvars-
fördelningen. Olika fördelning av
ansvaret i olika medlemsstater kan
nämligen leda till obalanser i den inre
marknaden och därigenom motverka
nationellt vidtagna åtgärder.

Av det föregående framgår att produ-
centernas ansvar (inklusive ansvaret för
uttjänta varor) kan bli en viktig kompo-
nent i EU:s produktpolitik. När det
kommer till att förverkliga politiken
uppstår frågan om vilken uppgift eller

kompetens som EU har i förhållande till medlemsstaterna, dvs. vad finns anledning att göra på EU-nivå och vad bör lämnas åt medlemsstaterna.

Det synsätt som redovisades i det femte miljöhandlingsprogrammet förstärks och utvecklas i motiveringen till skrotbilsdirektivet. Också där har argumenten generell karaktär.

Kommissionen konstaterar att reglering på EU-nivå är nödvändig för att skydda miljön och för att främja en fungerande inre marknad.

Avfallet, produktpolitiken och den inre marknaden

I motiven till skrotbilsdirektivet anför kommissionen att allt avfall är varor och alltså omfattas av EG-fördragets förbud mot handelshinder. En annan sak är att EU anser att avfall, åtminstone det som ska deponeras, bör tas om hand i det land där avfallet uppkommit och att man med denna sistnämnda princip kan försvara inskränkningar i möjligheterna att flytta avfall över gränserna. Intresset av att ha en fungerande inre marknad betyder dock att marknaden inte bör få störas av det faktum att varor uppkommer som avfall.

Om kraven på hantering av uttjänta varor är olika beroende på i vilket land hanteringen sker, finns risk att marknaden störs. Varor kan – även i egenskap av avfall – av det skälet komma att föras till länder där hanteringen är billig och därmed rubba konkurrensen samtidigt som ändamålet med den nationellt föreskrivna dyrare hanteringen undergrävs. Det sistnämnda innebär att det avsedda skyddet för miljön inte får avsedd effekt. Både miljöskäl och marknadsskäl talar alltså för enhetliga krav på hanteringen av uttjänta varor.

Samma resonemang kan föras beträffande producentansvaret för uttjänta varor. Om ett *nationellt* producentansvar innebär att siste ägaren/innehavaren utan kostnad kan lämna varor till en producent eller till ett insamlingssystem och om denna rätt gäller oavsett om den varan producerats av någon utanför landet, finns risk för marknadsstörningar och risk att det nationella systemet överbelastats med följd att miljöändamålet undergrävs.

Behörighet att vidta åtgärder

Produktpolitiken rör både miljön och marknaden. När det gäller harmonisering av den inre marknaden är gemenskapen ensam behörig att vidta åtgärder. Åtgärder i syfte att skydda eller främja miljön kan vidtas av både gemenskapen och medlemsstaterna. Åtgärder som – i syfte att främja miljön – vidtas beträffande varor får verkan på den inre marknaden. Nationella sådana åtgärder kan innebära handelshinder. Det leder i sin tur till ett behov av harmonisering. I en miljöinriktad produktpolitik kan man alltså säga att gemenskapens och medlemsstaternas behörigheter att vidta åtgärder kolliderar med varandra. Kommissionen konstaterar i motiveringen till skrotbilsdirektivet att den åtgärden berör ett område där behörigheten är delad mellan gemenskapen och medlemsstaterna (*shared competence*). Kommissionen konstaterar vidare att, beträffande uttjänta fordon, den starka integrationen mellan marknadsrelaterade aspekter och miljörelaterade aspekter gör att inga åtgärder som vidtas på nationell nivå kan nå samma mål och vara lika effektiva som åtgärder som vidtas på gemenskapsnivå.

En slutsats som man kan dra med ledning av kommissionens motivering till skrotbilsdirektivet är att kollisionen mellan å ena sidan gemenskapens ensamma behörighet (att vidta harmoniseringsåtgärder) och å andra sidan gemenskapens och medlemsstaternas självständiga behörigheter (att vidta åtgärder för att skydda miljön) innebär att sådana åtgärder som beskrivs i den här rapporten bör, åtminstone i viss utsträckning, vidtas på gemenskapsnivå.

När gemenskapen inte är ensam behörig ska gemenskapen enligt EG-fördraget vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. Åtgärder på gemenskapsnivå ska alltså inte vara längre gående än vad som behövs för att tillgodose upprätthållandet av ett gott miljöskydd eller för att hindra oacceptabel inverkan på den inre marknaden. Beroende på vad som ska uppnås, kan det många gånger räcka med att gemenskapen anger ramar och att sedan medlemsstaterna fyller ramarna med nationellt innehåll.

Åtgärder på gemenskapsnivå och på nationell nivå – frågor om nödvändighet och proportionalitet

Åtgärder på gemenskapsnivå behövs för att säkerställa att nationella åtgärder inte motverkar EU:s mål. EG-lagstiftning och nationell lagstiftning behövs för att säkerställa sådant som inte kan säkerställas på annat sätt. De åtgärder som vidtas ska inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med åtgärderna. Därutöver bör åtgärderna

ge så stort utrymme som möjligt åt de berörda aktörerna att hitta flexibla och kostnadseffektiva sätt att nå målen.

Direktiv och nationell uppfyllelse

I frågan om vad som behöver göras av gemenskapen och vad som bör lämnas åt medlemsstaterna, kan ledning sökas i kommissionens motivering till skrotbilsdirektivet. En tydlig ansvarsfördelning för att nå uppsatta mål innebär rättigheter och skyldigheter för olika aktörer. Kommissionen anför bl.a. att EG-direktiv behövs av följande skäl:

- De ekonomiska aktörerna behöver garanteras trygghet ur rättslig synvinkel och för långsiktiga investeringar.
- Endast ett direktiv kan säkerställa att alla aktörer påtar sig det ansvar som är nödvändigt för att uppnå målen.
- Det stora antalet aktörer innebär att det är praktiskt omöjligt att använda sig av frivilliga överenskommelser som ett generellt instrument för att nå målen.
- Endast en rättsligt bindande, gemensam europeisk ram kan förhindra att tillkomsten av varierande nationella initiativ resulterar i högre totala kostnader för ekonomin och snedvridning av handeln och konkurrensen.
- Rättigheter och skyldigheter för individer måste vara rättsligt bindande och verkställbara.

Det bör observeras att kommissionen med skrotbilsdirektivet avser att ”fastställa de grundläggande målen för ett miljömässigt sunt system för hantering av uttjänta fordon” och anför att ”valet av medel för att nå dessa mål är

medlemsstaternas ansvar”. På motsvarande nivå skulle ett EG-direktiv om generellt producentansvar för varor kunna läggas.

Åtgärdernas nödvändighet och proportionalitet

Enligt EG-fördraget ska gemenskapen inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som anges i fördraget. De avvägningar som kommissionen gör beträffande skrotbilsdirektivet kan tjäna till ledning för bedömning av vad som i fråga om ett generellt producentansvar kan anses proportionellt att lägga på gemenskapsnivå:

- Reglerna ska avse nyckelelementen för de åtgärder som behöver vidtas.
- Reglerna ska fastställa endast de grundläggande skyldigheterna.
- Reglerna ska stanna vid att ange vad som måste åstadkommas på gemenskapsnivå, medan medlen att åstadkomma de gemensamma målen blir en fråga för medlemsstaterna.
- Reglerna ska ge en tydlig bild av vad de olika aktörerna måste åstadkomma, men samtidigt ge flexibilitet vid valet av vilka medel som ska användas.

De åtgärder som beskrivs i denna rapport har till syfte att åstadkomma en sådan ansvarsfördelning mellan samhällets olika aktörer som ger största möjliga potential för en i praktiken samverkande konkret tillämpning av försiktighetsprincipen, principen att förorenaren ska betala, principen om producentansvar

och principen att alla miljökostnader ska inkluderas i prissättningen av varorna när de förs ut på marknaden.

De fem tidigare redovisade skälen för EU-direktiv (se punkterna på föregående sida) visar att lagstiftaren i vissa avseenden måste vidta åtgärder. Beträffande målet om hållbar utveckling kan avsaknaden av sådana åtgärder leda till en från miljösynpunkt oacceptabel snedvridning av konkurrensen. Det skulle i sin tur motverka de olika aktörernas strävanden att nå målet.

Kretsloppsdelegationen har uppfattningen att det med hänsyn till målet om en hållbar utveckling är nödvändigt att åstadkomma den beskrivna ansvarsfördelningen. Det är nödvändigt därför att en bättre potential för kretsloppsanpassning av varu- och materialflödena inte ges med en annan ansvarsfördelning.

När ansvarsfördelningen har slagits fast, kommer de övriga styrmedel som kan visa sig erforderliga att innebära att kostnader och förmåner som följer av att styrmedlen träffar marknadsaktörer på ett sätt som överensstämmer med de ovan nämnda principerna.

Ambitionen har varit att begränsa de åtgärder som beskrivs i förslag och idé (sammantaget och varje åtgärd för sig) så att ansvarsfördelningen slås fast och kan genomföras med minsta möjliga intrång i de olika ekonomiska aktörernas förutsättningar att verka på den inre marknaden.

Det är Kretsloppsdelegationens bedömning att åtgärderna med avseende på såväl nödvändighet som proportionalitet kan vidtas på gemenskapsnivå samt att det finns utrymme att vidta dem i Sverige även om de inte vidtas av gemenskapen.

En mer utförlig redogörelse för övervägandena i fråga om åtgärdernas nödvändighet och proportionalitet finns i bilaga 6.

Sveriges strategi för en konkretisering av EU:s produktpolitik

Sverige bör i EU lyfta fram det angelägna i att de principer som redan har vunnit gehör på gemenskapsnivå också konkretiseras i EU:s produktpolitik. Sverige bör verka för ett generellt angreppssätt och kan argumentera för att det främjar miljön och den inre marknaden.

Åtgärder i enlighet med det som beskrivs i denna rapport bör ingå som viktiga komponenter i svenska förslag till en EU-gemensam produktpolitik. Som ett led i arbetet bör Sverige överväga möjligheterna att skynda på EU:s arbete genom att anmäla nationella förslag till åtgärder samt, i den utsträckning som gemenskapen inte kan stoppa de nationella åtgärderna, genomföra dem och på den vägen skapa ett behov av motsvarande åtgärder på gemenskapsnivå.

Sverige bör verka för att EU blir internationellt ledande i arbetet med att integrera miljöaspekter i handelspolitiken. I politiken bör ingå att ge de tidigare nämnda principerna (försiktighetsprincipen, principen att förorenaren ska betala, principen om producentansvar och principen att alla miljökostnader ska inkluderas i prissättningen av varorna när de förs ut på marknaden) konkret innehåll.

Av den föregående redogörelsen i detta kapitel framgår att de nämnda

principerna anammas på gemenskapsnivå. Sverige bör verka för att de principerna utvecklas till grundstenar för EU:s produktpolitik.

Både den informationsplikt som föreslås och det producentansvar för uttjänta varor som beskrivs i denna rapport har syftet att få risktaganden och förebyggande åtgärder att återspeglas i varornas pris när de tillhandahålls på marknaden. Varornas pris är den starkaste signalen till köparna. Därför är det angeläget att det är de från kretsloppsynpunkt sämre varorna som fördyras. Om gemenskapen och medlemsstaterna inte ställer upp ett ramverk som slår fast en ansvarsfördelning som kan genomdrivas mot producenterna, blir det de frivilliga risktagarnas och förebyggarnas varor som fördyras. Det skulle innebära en från miljösynpunkt oacceptabel snedvridning av konkurrensen.

De åtgärder som beskrivs i denna rapport kan vara den ram som är nödvändig för att slå fast en genomförbar ansvarsfördelning. Inom den ramen ger åtgärderna största möjliga utrymme för konkurrens och minsta möjliga inblandning av offentliga aktörer.

Vilka skäl bör då Sverige åberopa till stöd för det *generella* angreppssätt som förordas i den här rapporten?

- Det är gemenskapens och medlemsstaternas gemensamma uppgift att se till att upprätthålla ett gott miljöskydd. För det ändamålet är det nödvändigt att kretsloppsanpassa varu- och materialflödena.
- Försiktighetsprincipen, principen att förorenaren ska betala, principen om producentansvar och principen att alla miljökostnader ska inkluderas i prissättningen av varorna när de förs

ut på marknaden, är giltiga för varor generellt. Ju mer de principerna begränsas till särskilda varor eller varutyper, desto större blir risken att principerna inte får avsedd effekt. Den gemensamma varumarknaden är nämligen komplex och det är svårt att dra gränser mellan olika slags varor. Olika ansvarsförhållanden för olika varor kan leda till oklarheter och snedvridning av konkurrensen. Om man inte anser att principerna ska gälla generellt, är det svårt att motivera varför de ska gälla för ett viss slags vara. Att inte gå fram generellt kan undergräva redan införda producentansvar.

- Ju längre ett generellt angreppssätt på gemenskapsnivå dröjer till förmån för särlösningar för den ena varugruppen efter den andra eller till förmån för nationella åtgärder, desto besvärligare blir det att på gemenskapsnivå sätta upp generella ramar för en ändamålsenlig ansvarsfördelning.

Påverkan genom nationella åtgärder

Genom att gå före nationellt – i den mån det är möjligt – kan Sverige få större trovärdighet. Nationella åtgärder kan fylla funktionen att pröva och visa på nya tekniska, politiska och organisatoriska lösningar. Genom att anmäla nationella regler, sker en starkare påverkan än annars.

Om EU ställs inför ett konkret nationellt förslag, kommer frågan upp på gemenskapens bord. Det kan få till följd att EU lägger fram förslag till gemensamma liknande regler eller i varje fall aktivt börjar arbetet med att ta fram förslag som går i samma riktning. Som exempel kan nämnas att av Sverige anmälda

nationella regler om miljökrav för båtmotorer har lett till att kommissionen kommer att lägga fram förslag till EU-gemensamma sådana regler.

Om Sverige, efter att i vederbörlig ordning ha anmält nationella förslag, tillåts genomföra åtgärderna, kommer det i sin tur att förstärka behovet av en gemensam EU-politik. Nationella åtgärder i Sverige öppnar möjligheten för andra medlemsstater att genomföra liknande åtgärder. Floran av olika, i och för sig tillåtna, nationella åtgärder kommer att göra det nödvändigt för gemenskapen att ta steg i harmoniserande riktning. Då kan redan genomförda svenska åtgärder tjäna som förebild.

Utrymmet för nationella åtgärder

Harmoniserande regler komplicerar utrymmet
Varken informationsplikten eller producentansvaret för uttjänta varor omfattas på ett generellt plan av harmoniserande EG-lagstiftning. De generellt inriktade åtgärderna behöver inte komma i konflikt med eventuella särskilda regler gällande viss slags vara eller visst slags ämne. Konflikt med specialregler kan undvikas t.ex. genom att uttryckligen föreskriva att om det enligt EG-rätten har meddelats särskilda bestämmelser som strider mot generella bestämmelser, så ska de särskilda bestämmelserna gälla framför de generella bestämmelserna.

Även om det inte föreligger någon harmoniserad lagstiftning som gäller generell informationsplikt om avvecklingsämnen i varor, omfattas många varor av något specialdirektiv där varje direktiv har kommit till av en särskild anledning. Varje sådant direktiv kan utgöra ett hinder mot nationella åtgärder. I varje enskilt fall behöver man alltså pröva om just den varan eller det varus-

laget omfattas av ett direktiv och om direktivet i så fall innebär att den generella nationella åtgärden inte är tillåten eller får göras tillämplig.

Exemplet i rutan intill illustrerar en komplikation med att nationellt införa en generell skyldighet att informera om varors innehåll av avvecklingsämnen. På grund av existerande EG-direktiv skulle många varor kunna falla utanför informationspliktens tillämpningsområde. Även om informationsplikten utformas så att den blir så lite hindrande som möjligt (den varken förbjuder eller inskränker möjligheterna att tillhandahålla varor och den ställer inte något tekniskt krav på varorna eller på märkning av dem) kan blotta skyldigheten att lämna information i samband med försäljning av en vara anses strida mot harmoniserande reglering – och detta även om de harmoniserande reglerna avser något helt annat än varans innehåll av ett avvecklingsämne. Specialdirektiven kan alltså innebära en från miljösynpunkt oönskad urholkning av en generell informationsplikt.

Den obligatoriska ekonomiska garantin för fullgörande av producentansvaret för uttjänta varor (försäkringsplikten) är också en åtgärd som, om den införs nationellt, skulle kunna uppfattas som en inskränkning i marknadsföringen av varor och därigenom strida mot sådana direktiv som det exemplifierade batteridirektivet (batteridirektivet ger dock medlemsländerna möjlighet att vidta ekonomiska styrmedel för att åstadkomma ett bra omhändertagande av förbrukade batterier).

Som exempel kan nämnas EG:s direktiv 91/157/EEC om batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen. Det direktivet, som utfärdats i syfte att harmonisera den inre marknaden, har motiverats främst av de problem som de farliga batterierna ger upphov till som avfall. I direktivet specificeras vilka slags batterier som omfattas av direktivet. Det är batterier som innehåller en viss mängd kvicksilver, kadmium eller bly. Direktivet innehåller en uttrycklig bestämmelse om att medlemsstaterna inte får hindra, förbjuda eller inskränka marknadsföring av sådana batterier som omfattas av direktivet och uppfyller de krav som direktivet ställer. En nationellt införd skyldighet att informera om varors innehåll av avvecklingsämnen (även andra avvecklingsämnen än kvicksilver, bly och kadmium) skulle alltså kunna strida mot direktivet i den mån informationsplikten uppfattas som ett hinder för marknadsföringen av batterier. Informationsplikten skulle däremot kunna göras gällande för t.ex. batterier som inte innehåller så mycket kvicksilver, bly eller kadmium att direktivet blir tillämpligt.

De åtgärder som avser producentansvar för uttjänta varor strider inte mot kommissionens förslag till skrotbilsdirektiv. Om Sverige väljer att nationellt vidta sådana åtgärder som beskrivs i denna rapport, så kan de åtgärderna ingå bland de åtgärder som Sverige vidtar för att efterleva skrotbilsdirektivet. Nationellt kan Sverige också välja att med hänvisning till den redan införda förordningen om producentansvar för bilar undanta bilar från de generella producentansvarsbestämmelserna.

Den åtgärd som avser obligatorisk försäkring strider inte mot EG:s försäkringsdirektiv (medlemsstaternas möjligheter att föreskriva obligatoriska försäkringar regleras inte i direktiven).

Sveriges ambitioner att verka kraftfullt bör markeras tidigt i EU-arbetet, gärna genom att deklarerat att Sverige inte drar sig för att använda sig av de möjligheter som bristen på harmoniserande reglering ändå ger utrymme för.

Utrymme utanför harmoniserande regler

När harmoniserande reglering inte gäller måste det prövas om ett nationellt genomförande av åtgärderna kan få en handelshindrande effekt, och därför komma i konflikt med EG-fördragets förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Åtgärderna vidtas för att åstadkomma en ansvarsfördelning som på ett bättre sätt än dagens ansvarsfördelning ger drivkrafter för en kretsloppsanpassning av varu- och materialflödena. Motivet för åtgärderna är alltså att skydda miljön. Detta motiv har erkänts av EG-domstolen som ett s.k. mandatory requirement, vilket ger visst utrymme att vidta även åtgärder som är handelshindrande.

Åtgärderna är formellt likabehandlade, dvs. de är i samma utsträckning tillämpliga på svenska varor och varor från andra medlemsstater. Något handelshinder i formell mening utgör åtgärderna alltså inte.

För att de tidigare förordade principerna (försiktighetsprincipen, principen att förorenaren ska betala, principen om producentansvar och principen att alla miljökostnader ska inkluderas i prissättningen av varorna när de förs ut på marknaden) ska få genomslag i praktisk handling utan att leda till en från miljösynpunkt oacceptabel snedvridning av konkurrensen, är det nödvändigt att åstadkomma den ansvarsfördelning som åsyftas i denna rapport.

Sverige kan argumentera för att ett svenskt behov föreligger även om åtgärderna inte genomförs på gemenskapsnivå: Sverige har nämligen ambitionen att ge svenska konsumenter förutsättningar att i praktiken tillämpa försiktighetsprincipen i sina val av varor. Sverige har också ambitionen att skydda sina konsumenter från de olägenheter och kostnader som följer av att de varor som producenterna tillhandahåller uppkommer som avfall. Sverige önskar lägga ansvaret för det avfall av varorna som uppkommer i Sverige på de aktörer som har störst förutsättningar att förebygga avfallets uppkomst och farlighet.

I bilaga 6 redovisas överväganden i fråga om de beskrivna åtgärdernas nödvändighet och proportionalitet i förhållande till syftet att åstadkomma den eftersträlvade ansvarsfördelningen. Om åtgärderna ska vidtas nationellt behöver den proportionalitetsbedömningen kompletteras med att pröva om åtgärderna skulle kunna åstadkommas med mindre handelshindrande effekt. Den kompletteringen finns i bilaga 7.

KAPITEL 8

FÖRSLAG OCH IDÉ UR AKTÖRSPERSPEKTIV

För att underlätta förståelsen av vad de framlagda förslagen och idén kan komma att innebära beskrivs de val som olika aktörer står inför, dels i den situation då åtgärderna varit verklighet under någon tid, dels under den tänkta övergångstiden för införandet av det generella producentansvaret för uttjänta varor.

Som en illustration av att idén om producentansvar för uttjänta varor innehåller en mängd potentiella handlingsalternativ, finns några olika utvecklingsmöjligheter beskrivna i scenarioform sist i kapitlet.

Informationsplikt för avvecklingsämnen ur aktörsperspektiv

Producenter

När informationsplikt för avvecklingsämnen införts står varje producent inför frågan om de varor han tillhandahåller innehåller avvecklingsämnen. För varje vara måste producenten överväga om han har sådana kunskaper om dess innehåll, att han kan fortsätta sälja varan utan att märka den. Hur han erhåller dessa kunskaper och hur bedömningen av om de är tillräckliga görs, är producentens eget ansvar. Finner han att kunskaperna är tillfredsställande kan han fortsätta att sälja varorna som förut. I det fall en vara innehåller avvecklingsämnen måste han deklarerat detta. Är han osäker på en varas status kan han istället deklarerat detta.

Förhoppningen är att producenten ska arbeta för att slippa deklarerat vare sig innehåll av avvecklingsämnen eller okunskap, med den negativa effekt detta kan ha på försäljningen. En positiv bieffekt är att olika former av kvalitets-säkringssystem byggs upp för att förhindra att avvecklingsämnen kommer in i produktionen. Därmed ökar producentens kunskaper om produkten också i andra avseenden. Detta kan i sin tur bidra till att varan utvecklas och förbättras utöver den förbättring som en eventuell substitution av avvecklingsämnen medför.

Kravet på att deklarerat avvecklingsämnen är svårt för den enskilde producenten att leva upp till om det införts idag. Den som t.ex. säljer en vara vars funktion är oberoende av om de ingående ämnena är lätt nedbrytbara eller kan ackumuleras i bioorganismer, har aldrig ställts inför frågan om hans vara innehåller stoppämnen. Detsamma kan mycket väl gälla producenterna av kemiska produkter. Först på den nivå där själva baskemikalierna, som sätts samman till kemiska produkter, tillverkas, kan man förutsätta att kunskapen finns. Inte heller det är dock säkert. Baskemikalier tillverkas över hela världen och intresset för kemikaliernas påverkan på hälsa och miljö är inte lika stort i alla delar av världen.

För att förslaget inte ska resultera i allmän förvirring är det nödvändigt att

stora producenter, var för sig eller tillsammans, begär av sina leverantörer att få ”avvecklingsämnesfria” eller ”avvecklingsämnesdeklarerade” kemiska produkter. De leverantörer som kan uppfylla ett sådant krav kommer under en övergångstid att kunna ta något bättre betalt för sina varor, men denna effekt kommer att avklinga när tillgång och efterfrågan på deklarerade produkter kommer i balans.

De små producenterna av varor kan i huvudsak avvakta att leverantörerna av kemiska produkter tar fram de önskade kemikalierna. Genom sina intresseorganisationer kan de utöva påtryckningar för att påskynda utvecklingen.

Konsumenter

Professionella konsumenter har störst möjlighet att värdera informationen, och bedöma vilka miljöeffekter ett deklarerat ämne kan få vid användning. För den som vill miljöcertifiera sin verksamhet, kan det vara en tumregel att endast köpa varor utan vare sig innehåll av avvecklingsämnen eller med okunskapsmärkning. Staten som köpare kan också använda denna huvudregel.

För enskilda konsumenter innebär informationsplikten att ytterligare information sprids via varorna. Att konsumenter i allmänhet ska kunna värdera vilken betydelse en uppgift om att en vara innehåller ett avvecklingsämne har för just honom är inte troligt. Däremot kan även den vanlige konsumenten välja att avstå från varor som är märkta, antingen med uppgift om innehåll av avvecklingsämnen, eller uppgiften att kunskap saknas. Deklarationen får då funktionen av negativ miljömärkning.

Vissa vanliga vardagsvaror kommer att omfattas av informationsplikt. Vanligt bläck som används vid tryckning innehåller t.ex. isostearinsyra, som är ett ämne som faller för de givna definitionerna på stoppämnen. En effekt av detta kan vara att en debatt om avvecklingsämnen, och de kriterier som hör till begreppet, gör hela frågeställningen känd för en bredare allmänhet. I dagsläget är det svårt att tänka sig att konsumenter ser fördelar i att köpa ”avvecklingsämnesfria” varor. Det behövs att begreppet blir känt, för att vanliga kunder ska börja uppmärksamma och efterfråga varor utan märkning.

Producentansvar för uttjänta varor ur aktörsperspektiv

Producenter

Inför varje vara som ska sättas på marknaden står varans producent(er) inför en valsituation. Hur ska de på billigaste sätt uppfylla lagstiftarens krav på att de ska ta ansvar för varan när den tjänat ut? En möjlig lösning för kapitalvaror är att, istället för att sälja varan, hyra ut den. Därmed undgår man kravet på att upprätthålla återlämningsskydd och dessutom kostnaden för försäkring.

Om valet blir att sälja varan kommer det förmodligen att finnas färdiga paket hos försäkringsgivarna, där den obligatoriska försäkringen är kombinerad med färdiga avtal med entreprenörer som har registrerade återlämningsskydd över hela landet. I de fall det inte rör sig om en typisk bulkvara, kommer priset för paketet att vara förhandlingsbart, med utgångspunkt från varan, dess förväntade spridning och livslängd och kostnaderna för att återvinna den. Är varan obekant

på marknaden kan priset komma att vara högre än för en vara för vilken det finns erfarenhetsbaserade data.

Producenterna av varan kan inbördes besluta om i vilket producentled varan ska försäkras. Att lägga försäkringen på tillverkare eller importörer ger den minsta administrativa kostnaden för varor som sprids via många detaljister. Producenterna kan också göra olika typer av utfästelser som sänker priset för försäkring och återlämningskydd. Sådana utfästelser kan innefatta löften om att köpa tillbaka återlämnade varor eller att man kommer att ha pantsystem kopplade till varorna.

I några fall kan en ensam producent eller en grupp producenter ha egna rikstäckande återlämningskydd, i egen regi eller genom avtal. Alla sådana åtaganden innebär att försäkringsgivarens risk minskar, vilket tar sig uttryck i en lägre premie. Samtidigt ökar försäkringsgivarens risktagande den dag producenten försvinner, och åtagandena inte längre kan uppfyllas. Åtaganden från enskilda producenter behöver därför inte innebära någon premiereduktion. Vilken kombination av egna insatser och köp av tjänster via försäkringsgivarna som blir mest attraktiv i det enskilda fallet kan inte förutses. De olika försäkringsgivarna kommer med all sannolikhet att inbördes ge olika villkor för varierande lösningar.

En liten bandlare

En liten producent som säljer många olika varor i detaljistledet har små möjligheter att i praktiken ta på sig producentansvaret för en stor del av de varor han säljer. För en dagligvaruhandlare blir därför den naturliga första åtgärden att vända sig till sina leverantörer, för att få besked om vilka varor som kommer att

levereras försäkrade och med ordnade återvinningskydd. För dessa varor blir hanteringen ur handlarens synpunkt densamma som idag. Med undantag för livsmedel kan man anta att det för alla parter är rationellast att producentansvaret tas innan varan når detaljisten.

För livsmedel kan några olika möjligheter tänkas. Om grossisterna eller tillverkarna på nationell nivå tar upp en diskussion med företrädare för kommunerna om vilka befintliga anläggningar som är användbara, och var det kommer att behövas investeringar, är det möjligt att en utbyggnad av återlämningskydd kommer att ske i regi av någon producentstyrd nationell organisation. Samtidigt kan varje kommun ligga kvar med sin nuvarande insamling av matrester tills dess utbyggnaden nått den egna kommunen. I detta fall blir den enskilde handlaren knappast berörd.

Om bedömningen från de stora livsmedelsproducenterna och grossisterna blir att olika lösningar bör utvecklas lokalt, blir det naturliga för handlaren att tillsammans med andra livsmedelshandlare ta kontakt med den kommun där butiken ligger. Tillsammans kan de föra diskussioner om vilka möjligheter de befintliga kommunala anläggningarna erbjuder, och i vilken utsträckning kommunen från hälsoskyddssynpunkt kan tänka sig hemkompostering. Med detta som grund, kan sedan den lokala köpmannaföreningen eller liknande, upprätta en investeringsplan, som stäms av med kommunen så att den kommunala insamlingen inte upphör förrän investeringarna är gjorda.

Att den enskilde handlaren skulle utforma ett återlämningskydd individuellt synes mindre troligt. Det går dock inte att bortse från möjligheten att en

handlare i samarbete med t.ex. en lokal lantbrukare erbjuder butikens kunder en möjlighet att bli av med matrester. Lantbrukaren tar sedan tillvara resterna i sin verksamhet.

Konsumenter

Det finns två typer av konsumenter, dels enskilda konsumenter som köper varor för eget bruk, dels professionella konsumenter som köper varor för att använda dem i någon verksamhet. De senare har ibland möjligheter att frivilligt ta på sig uppgifter som reducerar producentens kostnader för producentansvaret, t.ex. genom egna system för återvinning. I vissa fall, t.ex. då varan är speciellt utformad för en speciell brukare, kan det också vara lämpligt att det är köparen som tecknar försäkringen för producentansvaret, då det är användningen som i det fallet bestämmer varans förväntade livslängd.

För privatkonsumenten bör producentansvaret inte föranleda några åtgärder eller överväganden vid tidpunkten för köpet. Kostnaden för detta ska finnas inbakad i priset. Vid köp av varor utomlands kan det vara värt att överväga vad det innebär att köpa en vara som inte omfattas av producentansvar. Precis som med det obligatoriska konsumentskyddet i övrigt kan konsumenten komma att stå utan det skydd producentansvaret ger, när varan tjänat ut. När den kommunala insamlingsplikten har upphört, kan det då bli kostsamt att göra sig av med en vara som visar sig sakna värde på andrahandsmarknaden.

När den yrkesmässige konsumenten inte längre vill behålla en vara, kan det redan vid inköpstillfället vara reglerat i avtal hur han ska förfara med varan. Om

detta inte är fallet befinner han sig i samma situation som en privatkonsument.

Den konsument som vill bli av med en vara har, efter det att den kommunala insamlingsplikten avvecklats, två principiellt skilda alternativ. Han kan antingen överlåta varan till någon annan, på valfria villkor, eller överlämna varan till det återlämningskydd som producenten upprättat. Teoretiskt kan han också transportera varan till en deponi, förbränningsanläggning eller återvinningsanläggning och där betala för att bli av med varan.

I praktiken är valet i de flesta fall okomplicerat. Beroende på vilken marknad som utvecklats för olika uttjänta varor, kan konsumenten bedöma om återlämningskyddet är det lämpligaste att använda. Detta kommer åtminstone inledningsvis att vara fallet för de flesta privata konsumenter som vill bli av med t.ex. förpackningar.

Beroende på hur återlämningskyddet är utformat på den plats där konsumenten bor, kan det teoretiskt vara mer eller mindre svårt att veta hur han i praktiken ska förfara. I kommuner där vissa, eller alla, skydd är uppbyggda som schema-lagda collect-system, måste konsumenten t.ex. veta vid vilken tidpunkt varor hämtas. Eftersom det inte är rimligt att konsumenten ska veta vilka avtal producenten har ingått för att uppfylla sitt producentansvar, finns det behov av en samlad och entydig information.

Det ska alltid gå att vända sig till kommunen med frågor om hur man ska bete sig i en viss situation, och få en hänvisning till ett återlämningskydd som accepterar den vara man önskar bli av med.

Försäkringsgivare

Försäkringsgivarna får en nyckelroll i förslaget. Genom att de kan hamna i situationen att de måste upprätthålla återlämningskydd för alla möjliga typer av varor, krävs att de skaffar sig kunskaper om varuanvändning, återvinningsteknik och marknaden för olika returråvaror. Med dessa kunskaper kommer de att vara de kunnigaste köparna av entreprenadtjänster för återlämningskydd. En uppenbar möjlighet är därför att försäkringsgivarna upprättar generella avtal med olika entreprenörer om att de upprätthåller rikstäckande återlämningskydd. Avtalen kan sedan förmedlas till producenterna, som en service i samband med försäkringstecknandet.

Om det i praktiken är försäkringsgivarna som utformar avtalsvillkoren med entreprenörerna, minskar risken för att återlämningskyddet brister och åsamkar försäkringsgivaren kostnader. Skulle producentens verksamhet upphöra, kan försäkringsgivaren med fördel träda in som avtalspart i dennes ställe.

Försäkringsgivarna kommer också att försäkra varor för vilka producenterna tar ett eget ansvar, eller där producentgrupper slutit avtal med egna entreprenörer. Sådana lösningar innebär lägre kostnader men en något större risk vid försäkringsgivarnas premieberäkning.

I praktiken kommer ett åtagande från producenten troligtvis att avspeglar sig i en rabatt, som producenten erhåller på den ”normalpremie” som försäkringsgivaren räknar fram för en viss vara. Normalpremien motsvarar den premie försäkringsgivaren tar ut om producenten väljer att teckna avtal med de av försäkringsgivaren förordade entreprenörerna, på i förväg bestämda villkor. Rabatten blir något mindre, ju större risk

som bolaget upplever att den aktuella producenten, eller den aktuella konstruktionen, representerar.

Med utgångspunkt från antagandet att producenten väljer de av försäkringsgivaren förordade entreprenörerna, räknas premien i princip fram individuellt för varje vara. Fullständiga exempel på premieberäkning återfinns i bilaga 5.

Returråvarutillverkare

De företag vars affärsidé är att utvinna råvaror ur uttjänta varor, kommer att få en ökad marknad när samhället vill begränsa deponering och förbränning på olika sätt. Eftersom idén inte ger producenterna något monopol på uttjänta varor kan ett antal olika roller för returråvaruindustrin identifieras.

Beroende på vilken servicenivå konsumenterna får från återlämningskydden, så ökar eller minskar deras intresse av att söka upp alternativa vägar att bli av med sina varor. Ett annat sätt att uttrycka detta är att konsumenterna blir mer eller mindre mottagliga för marknadsföring från returråvarutillverkarna.

En annan möjlighet är att det finns producenter som väljer att stödja insamling av uttjänta varor vid sidan av återlämningskydden, för att kunna minska kostnaderna för att upprätthålla dessa. Returråvarutillverkarna kan alltså få en producentstött roll utan stöd i lagen.

Om utnyttjandet av återlämningskydden är högt, vilket kan förväntas för t.ex. förpackningar, är det naturligt för returråvarutillverkarna att antingen upprätta återlämningskydd i egen regi, eller att sluta avtal om omhändertagande av de varor som når skydden med den entreprenör som upprätthåller skydd.

Finns det särskilda myndighetskrav på hur hanteringen av till systemen överlämnade varor ska ske kan det vara returråvarutillverkarna som genom avtal tar på sig att uppfylla dessa krav.

Kommuner

Kommunen har en nyckelroll när det gäller att få idén om ett producentansvar för uttjänta varor att fungera på ett för konsumenterna tillfredsställande sätt. Genom att kommunen har ett allmänt renhållningsansvar är det också av ekonomiskt intresse för kommunen att återlämningskydden fungerar.

Kommunen har två tydliga roller i den beskrivna idén. För det första är kommunen den myndighet hos vilken återlämningskydd ska registreras, med uppgifter om vilka producenter som utnyttjar skyddet och för vilka varor det är avsett. Registreringen ligger dels till grund för lokal och nationell tillsyn över att producenterna uppfyller sina åtaganden, dels ger det grunden för kommunens andra uppgift, informationen till invånarna.

Med stöd av de uppgifter man inhämtar vid registreringen ska kommunen informera invånarna i den utsträckning som behövs för att förhindra nedskräpning. Genom att kommunen har detta ansvar kan en konsument få en samlad information från en källa. Att ge producenterna ansvaret för informationen skulle kunna uppmuntra till en svag eller oklar information, för att minska användningen av återlämningskydden och därmed producenternas kostnader.

Det ligger i kommunens intresse att ge den som har registrerat återlämningskydd så god information som möjligt om vilka varumängder som erfarenhetsmässigt kan bli aktuella att ta om hand.

Kapacitetsbrist i återlämningskydden leder till problem för kommunen med nedskräpning. Kommunen får därför en rådgivande funktion i förhållande till innehavarna av registrerade återlämningskydd.

För de hushåll som av olika skäl inte kan utnyttja återlämningskydden, t.ex. beroende på handikapp eller sjukdom, har kommunen ansvar för att de får hjälp med detta, enligt samma regler som idag styr fördelningen av hemhjälp i andra avseenden.

I de fall kommunen är huvudman för deponier eller förbränningsanläggningar, är man det på de villkor som gäller för dessa verksamheter, oberoende av införandet av ett generellt producentansvar. Finansieringen av dessa verksamheter kan dock inte ske genom renhållningstaxan.

Aktörerna under övergångstiden

Producenter

För producenterna innebär övergångstiden att man får en respittid från det att de första varorna med producentansvar säljs, tills dess återlämningskyddet måste fungera fullt ut. Producenterna kan räkna med att kommunerna under övergångstiden tar hand om en del av deras varor. Beroende på vilka förberedelser som gjorts före ikraftträdandet, kan övergångstiden användas till att pröva olika former av återlämningskydd.

Konsumenter

För konsumenterna skulle idén innebära att priset på varorna går upp. Samtidigt kvarstår kravet att betala renhållningsavgift för hushållen tills dess kommunen

väljer att ta bort avgiften, eller senast då övergångstiden upphör. Under övergångstiden ökar därmed användarnas kostnader utan att de kan påräkna någon förbättrad service. Detta uppfattas redan idag som en nackdel med de befintliga producentansvarssystemen.

Under övergångstiden hinner många användare ta reda på hur de nya återlämningskydden fungerar, och förbereda för utökad källsortering med stöd av detta. Vissa användare kommer att vilja använda återlämningskydden direkt, om de uppfattar att detta gynnar miljön.

De flesta kommer dock att fortsätta använda den kommunala servicen i någon utsträckning och för dem innebär det faktum att kommunen upphör med att hämta hushållsavfall vid fastigheten, ett krav på förändrat beteende. I den enskilda kommunen kan detta underlättas om kommunen använder övergångstiden till att stegvis trappa ned hämtningsintervallen, samtidigt som man ökar kraven på källsortering.

Försäkringsgivare

Försäkringsgivarna har, om idén skulle förverkligas, liten erfarenhet av vilken försäkringsrisk de åtar sig. Genom att kommunerna under övergångstiden reducerar risken genom att upprätthålla avfallsinsamling av någon omfattning, behöver inte premierna sättas fullt så högt som de annars skulle göra. Försäkringsgivarnas beredskap att teckna försäkringar bör få påverka tidpunkten för ett eventuellt ikraftträdande.

Returråvarutillverkare

För returråvarutillverkarna är det i princip fördelaktigt med det ökade marknadsutrymme som skapas när kommunens insamlingsplikt försvinner. För enskilda företag, som har långsiktiga avtal med kommuner kan det dock på kort sikt innebära svårigheter att finna nya vägar att få tag i uttjänta varor.

Kommuner

Varje kommun kan självständigt välja att förkorta övergångstiden genom att avveckla sin avfallsinsamling och upphöra med att ta ut renhållningsavgifter, utan att regeringen ställt krav på att detta ska göras.

Vid ett genomförande av idén ställs kommunerna inför en mängd avgöranden. Några av de frågor som måste besvaras är:

- Ger återvinningskyddet i enlighet med de nationella riktlinjerna tillräcklig service åt alla hushåll? Om särskilda grupper av hushåll behöver högre service hur ska det ordnas? Vilket behov av individuellt stöd med hämtning av uttjänta varor i hemmet finns i kommunen?
- Hur ska deponier och eventuella behandlingsanläggningar finansieras? Vilken kapacitet ska deponierna ha, och vilka investeringar kan motiveras, mot bakgrund av att de ska betalas med mottagningsavgifter?
- Hur ska informationen till invånarna skötas för att minimera risken för nedskräpning?

- Vilken tillsyn ska utövas över producenter och återlämningskydd inom kommunen?

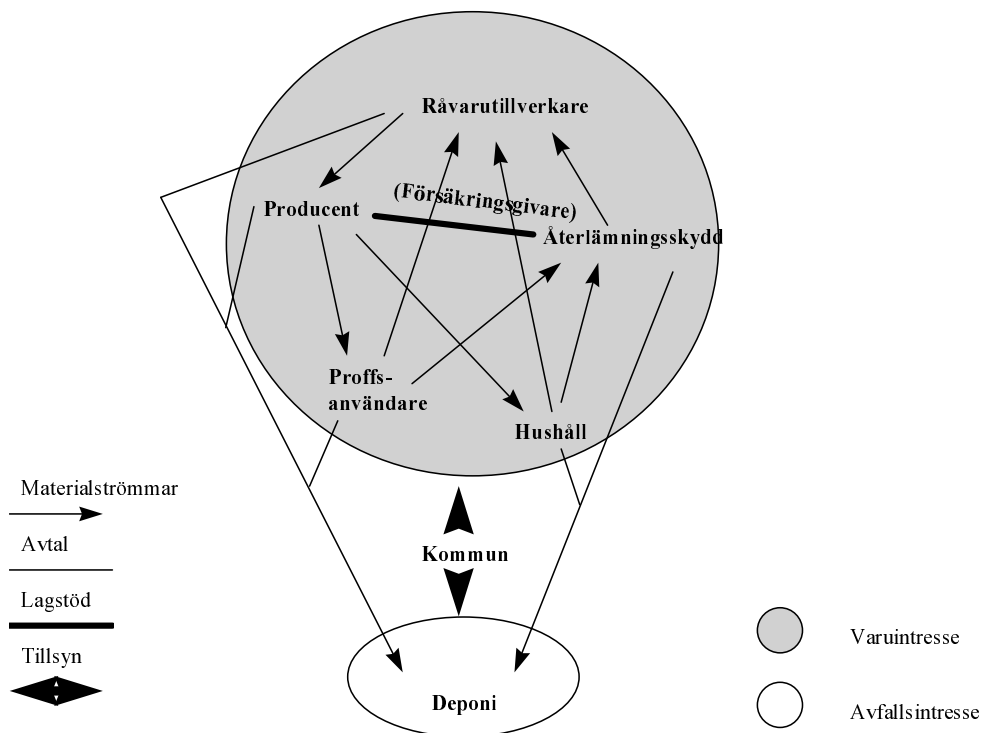
Alla dessa överväganden blir lättare att göra om de kan byggas på erfarenheter av hur återlämningskydden kommer att byggas upp, och hur invånarnas reaktioner blir. Möjligheterna att skapa en mjuk övergång, där hänsyn tas till enskilda hushålls behov, är större om den kommunala insamlingen kan fortsätta med garanterade intäkter från renhållningsavgifterna. För kommuner som gjort stora investeringar i deponier och behandlingsanläggningar, baserat på garanterade framtida intäkter, är det också nödvändigt med en övergångstid, för att inte skapa ekonomiska problem om anläggningarna behöver skrivas av snabbare än planerat. Praktiska, ekonomiska men också ideologiska argument kommer att motivera olika kommuner att använda

övergångstiden på olika sätt, oavsett vilken tidsperiod det blir frågan om.

Vad kan idén om producentansvaret för uttjänta varor leda till?

Kretsloppsdelegationens idé om generellt producentansvar för uttjänta varor innehåller inga regler som tvingar någon aktör att göra något med de varor han innehar. Däremot tar vi bort en möjlighet som hushållen har idag, soppåsen, och ersätter den med något annat, återlämningskydden. Det reglerna gör är att de fördelar om kostnaderna för varuhantering, och ger gamla och nya aktörer delvis nya roller och nya incitament att agera.

Med utgångspunkt från figuren nedan, ska vi försöka visa vilka möjliga förändringar som vi ser, beroende på vilka aktörer som tar på sig aktiva roller i framtidens varuhantering. I figuren finns sex aktörer, eller snarare



Regelverk och varuflöden efter att förslaget om generellt producentansvar genomförts. Inom den grå cirkeln betraktas varor som varor, oberoende av vem som innehar dem. Rollen som "återlämningskydd" har inte delats ut i figuren. Observera att antalet uppåtriktade pilar är lika många som de nedåtriktade.

större grå cirkeln. Det motsvarar bara delvis de idag existerande aktörerna på varumarknaden.

Den grupp företag som idag kallas återvinnare, kan i den illustrerade strukturen komma att arbeta både i rollen som råvarutillverkare och ta på sig den idag obesatta rollen som tillhandahållare av återlämningskydd. I övrigt utgår vi från att de aktörer som finns idag, i utgångsläget har sin nuvarande roll på marknaden. En helt ny aktör, försäkringsgivarna, har i figuren placerats inom parentes för att markera osäkerheten om de kommer att inta någon självständig roll, eller se sig som garanter för att de relationer som de övriga aktörerna bygger upp fungerar. I figuren illustreras tydligt att kommu-

nerna inte har någon självständig roll i varuhanteringen, utan utövar tillsyn över hanteringen av varor likaväl som över avfallshanteringen. Kommunala bolag kan naturligtvis utgöra aktörer oberoende av detta.

Samtliga aktörer kan liksom idag generera avfall. De som vill lämna avfall till deponier, eller andra behandlingsanläggningar för avfall, gör det på de avtalsvillkor de kan uppnå med den som driver dessa anläggningar, inom ramen för vad avfallsagstiftningen medger.

Scenario 1, starka producenter

I vårt första scenario antar vi att det blir producenterna, förmodligen genom olika former av organisationer och gemen-

samma bolag, som tar kontrollen över återlämningsskydden och tar på sig att ekonomiskt optimera hela varuhanteringen. Eftersom kostnaden för återvinningskydden är beroende av hur användare och hushåll agerar, likaväl som vilket värde de varor som når skyddet har som råvaror, kan man använda hela sitt kontaktnät för att minimera sina kostnader. Man kan:

- hyra ut varor för vilka man inte vill upprätthålla återlämningsskydd
- anpassa materialinnehållet i varorna så att antalet återlämningsskyddssystem kan minimeras
- sätta panter på varorna för att kanalisera återlämningen
- förhandla med sina råvaruleverantörer om att ta emot material från återlämningsskydden som råvara
- marknadsföra de varor som innehåller returråvara från de egna återlämningsskydden
- investera i återvinningsanläggningar.

Scenario 2, starka råvarutillverkare

I vårt andra scenario antar vi att det blir dagens producenter av primärråvara, t.ex. stål-, basplast- och pappersindustrin, som ser det som sin uppgift att bredda sin råvaruförsörjning till teknosfären. Man tar kontrollen över återlämningsskydden för att garantera en hög kvalitet på den inkommande råvaran. Därutöver kan man:

- anpassa priserna på naturråvara och returråvara i förhållande till beräknad tillgång och efterfrågan

- betala proffs användare och hushåll för deras uttjänta varor, för att därigenom minska kostnaderna för att upprätthålla återlämningsskydd
- ställa krav på producenterna att vid varuproduktionen inte tillsätta kemikalier och material som kan försvåra återvinning
- investera i återvinningsanläggningar.

Scenario 3, starka proffs användare och hushåll

Varornas användare kan bara i begränsad omfattning ta kontrollen över återlämningsskydden. Genom att de betalar alla de övrigas verksamhet, har de trots allt stor makt. Genom återlämningsskydden är de skyddade mot de stora kostnaderna för hantering av uttjänta varor. Deras incitament för att agera kan därför bygga på ett starkt miljömedvetande. Man kan:

- sluta avtal med råvarutillverkarna om att leverera sorterade varor vid sidan av återlämningsskydden
- ställa krav på producenterna att få garantier för, och information om, varornas restvärde utöver det skydd som återlämningsskyddet ger
- välja att köpa varor med dokumenterat gott värde på återvinningsmarknaden
- välja långlivade varor.

Scenario 4, självständiga återlämningsskydd

I det fjärde scenariot antar vi att de företag som tar på sig att upprätthålla återlämningsskydd, t.ex. dagens renhållningsentreprenörer eller kanske dagens

materialbolag, börjar agera självständigt, för att maximera sin vinst. Vid en sådan utveckling kan man:

- vägra att teckna avtal med producenter som inte säljer varor anpassade för återvinning
- höja servicen i återlämningskydden för att optimera kvaliteten på återlämnade varor
- stödja secondhandmarknader för varor med lågt materialåtervinningsvärde
- marknadsföra återvunnet material som råvara gentemot producenter, och varor med återvunnen råvara mot användarna
- investera i återvinningsanläggningar.

Scenario 5, starka försäkringsgivare

I det femte scenariot nöjer sig inte försäkringsgivarna med att garantera funktionen i de system som byggs upp. Man tar på sig en aktivare roll, för att minska riskerna och därigenom öka sina vinster. Man kan:

- teckna avtal med dem som tillhandahåller återlämningskydd om att de ska samordna sin verksamhet för att minska kostnaderna
- differentiera premierna så att varor som är svåra att återvinna får högre premier
- differentiera premierna så att producenter som tecknar avtal med effektiva återlämningskydd får lägre premier
- sälja företagsförsäkringar till producenter, råvarutillverkare och proffsanvändare, där deras användning och

produktion av återvunna material och varor ger lägre premier

- investera i återvinningsanläggningar.

Scenario 6, allmän apati

I det sjätte scenariot är det ingen aktör som ser tillräckligt starka fördelar av att göra mer än vad lagstiftaren uttryckligen kräver. Det betyder att:

- producenterna betalar den premie försäkringsgivarna begär, och lämnar åt dessa att upprätta återlämningskydd
- råvarutillverkarna finner sin råvara där den är billigast, oberoende av källan
- proffsanvändarna och hushållen köper varor oberoende av deras miljöegenskaper. Priset på de varor som idag genererar stora avfallsmängder, mat, papper, förpackningar och blöjor går upp mest, och konsumtionen av dessa minskar
- återlämningskydden drivs av entreprenörer med avtal med försäkringsgivarna. De varor som lämnas in hanteras på det sätt som för dagen är billigast
- försäkringsgivarna tar ut höga premier eftersom risken med varorna är stor och okänd, och risken för nya lagkrav från staten är stor
- ingen investerar.
-

Inget scenario kommer att bli verklighet på hela varumarknaden. På olika delmarknader kommer rollfördelningen att se olika ut.

Med tanke på dagens styrkeförhållanden kan scenario 1 antas ha störst trovärdighet på flera marknader.

Scenario 5 är det osäkraste kortet, med tanke på att försäkringsgivarna ännu knappast satt i sig in i sina möjligheter, och är mindre bundna av etablerade relationer till övriga aktörer.

Scenario 3, med starka konsumenter är på många sätt önskvärt, och kan kombineras fritt med något annat scenario.

De självständiga återlämningskydden i scenario 4 kan synas otroliga, med tanke på det begränsade kapital som den nuvarande återvinningsindustrin representerar. Genom att använda sina kunskaper om återvinning och knyta strategiska allianser, kan de mycket väl få ett stort inflytande.

Det sjätte scenariot slutligen, innebär att det saknas ett stöd i samhället för en vidare kretsloppsanpassning av varuhanteringen och att den nödvändiga utvecklingen måste drivas enbart med lagstiftning och offentliga ingrepp. Om vi trodde att detta var en trolig utveck-

ling, skulle vi inte presentera denna idé till producentansvar för uttjänta varor.

De fem första scenarierna illustrerar de potentiella möjligheter som den framlagda idén ger. I det sjätte scenariot är det ingen som vill eller vågar tro på dessa möjligheter.

Om detta scenario skulle bli verklighet, är det ett uttryck för att det behövs ytterligare styrmedel i form av piskor och morötter för att minska tveksamheterna.

Alla typer av ekonomiska styrmedel, oavsett om de utformas som råvaruskatter eller deponiavgifter, kommer att öka möjligheterna att tjäna pengar på ett förändrat beteende. Vem som ser möjligheterna att få ut de största ekonomiska fördelarna och därför blir mest aktiv beror som tidigare på vad man tror om de inbördes styrkeförhållandena.

Även mer direkta styrmedel i form av hanteringsföreskrifter eller återvinningsmål, kan utlösa aktivitet hos samtliga aktörer genom att de är förbundna med varandra genom ekonomiska relationer.

KAPITEL 9

PRODUCENTANSVARETS EFFEKTER

De förslag, och framför allt den idé om generell producentansvar för uttjänta varor, som Kretsloppsdelegationen presenterar i denna rapport, har karaktären av ramverk, där principer för ansvarsfördelning mellan olika aktörer slås fast.

Tillsammans med andra styrmedel bidrar förslagen och idén till en önskvärd utveckling mot en kretsloppsanpassning av varusektorn. Det sker bl.a. genom att en del av miljökostnaderna förs in i priset på varorna.

Nedan har några effekter av förslagen och idén tagits upp under rubriker som till viss del överlappar varandra. Beskrivningarna gör inte anspråk på att vara fullständiga.

Kortsiktiga effekter

En omedelbar effekt av ett generellt producentansvar för uttjänta varor är att kostnaderna för att ta hand om uttjänta varor kommer att läggas på varornas pris. För att få en uppfattning om vilka prisökningar det kan bli fråga om, gör vi antagandet att dagens renhållningsavgifter, som tas ut med stöd av renhållningsslagen, istället läggs på varupriserna. Antagandet motsvarar att de nuvarande

avfallsflödena förblir oförändrade och att dagens hantering betalas direkt av producenterna till kommunerna och deras entreprenörer, samtidigt som den återvinning som redan pågår fortsätter att generera intäkter i oförändrad omfattning.

Dagens renhållningsavgifter \approx 4,2 mdkr

Summan av alla i Sverige konsumerade varor \approx 900 mdkr

Prisökning enligt antagandet \approx 0,47%

I de ca 4,2 mdkr, som idag tas ut som renhållningsavgifter, ingår avsättningar för framtida återställning och övervakning av deponier med 1,5%¹. Dessa drygt 50 mkr kan antingen läggas i bolag som fortsätter att driva deponierna, eller direkt i de kommunala budgetarna. Det första alternativet förutsätter att kostnaderna täcks av deponiavgifter, vilket är möjligt så länge avfall fortfarande uppkommer och läggs på deponi. I annat fall kommer dessa kostnader fortsättningsvis att tas ut över kommunalskatten.

¹ Renhållningsverksföreningens hemsida. Uppgiften avser 1996.

Långsiktiga effekter

En ny fysisk och administrativ struktur kommer att utbildas kring hanteringen av uttjänata varor. Det är troligt att den kommer att utgöra en spegelbild av den struktur som finns uppbyggd för att tillverka och sprida varor. De uttjänata varorna ska i huvudsak återgå och bli råvara i produktionsapparaten, och de logistiska systemen för att uppnå detta kommer troligen att byggas upp på samma sätt som systemen för varor idag. Det betyder att behandlingsanläggningar och transportnoder kommer att koncentreras till färre platser än idag.

De stora effekterna av Kretsloppsdelegationens idé ligger i att varje producent – tillverkare, grossist och detaljist – blir tvungen att ta ställning till frågor om varifrån de varor han hanterar kommer och vart de kommer att ta vägen när de lämnat honom. Skulle någon producent försöka låta bli, kommer den nya part som idén för in på spelplanen i form av en försäkringsgivare, obönhörligen att ställa frågan. Ett oklart eller ofullständigt svar innebär då en högre kostnad i verksamheten, och minskad konkurrenskraft på marknaden.

Även de producenter som idag inte upplever att de bidrar med några miljöproblem, kommer bli tvingade att belägga detta. Det kommer att klagas högljutt över att det verkar som om man måste vara doktor i kemi för att få vara en enkel butiksinnehavare. Och de som klagar kommer i viss mån att ha rätt. Varor idag innehåller mycket mera kemikalier än vad som motsvaras av

kunskaper hos dem som säljer dem. Det är en av de saker vi vill förändra med förslaget om informationsplikt.

När många människor börjar se samband som man tidigare inte reflekterat över, då har förutsättningar för förändring skapats. De påtvingade kunskaperna och kostnaderna kommer att generera helt nya lösningar på hur vi kan tillfredsställa de behov som varorna uppfyller, utan att samtidigt skapa problem för oss själva och andra.

I denna vidare mening har förslagen och idén effekter långt utanför producentkretsen. Insikten om att t.ex. en felaktigt hopsatt komposit kostar stora pengar i återvinningsledet, tar man med sig och tillämpar i sitt dagliga liv och som konsument.

Miljöeffekter

Förpackningsutredningen presenterade i samband med sitt slutbetänkande en bilaga (SOU 1991:77) där energiförbrukning och miljöbelastning vid olika former för hantering av några material jämfördes. Typiskt sett jämfördes ett antagande om en viss andel materialåtervinning med ett antagande där motsvarande mängd material förbränns eller deponeras.

Eftersom utredningen uttryckligen begränsade sina beräkningar till materialen som sådana, och bortsåg från både vilka varor som materialen ingick i och vilka insatser som konsumenterna skulle kunna tänkas bidra med, är beräkningarna i princip giltiga för alla varor av de materialslag som behandlas.

Material i förpackningsutredningens bilagedel (SOU 1991:77)

- Aluminium
- Stålplåt
- Glas
- Polyeten
- Polystyren
- Trä
- Wellpapp
- Stärkelse
- Förpackningskartong

Slutsatsen i förpackningsutredningen var att för alla de material som studerats så innebär återvinning en mindre energiförbrukning och en mindre miljöbelastning i form av emissioner till luft och vatten, än förbränning och deponering.

För den enskilda varan i den enskilda situationen kan den beräknade miljöbelastningen vid olika hanteringsalternativ komma att utfalla annorlunda.

Den slutsats som Kretsloppsdelegationen redan dragit i flera tidigare rapporter är att det ur miljösynpunkt är entydigt fördelaktigt att rikta in samhällets varu- och materialhantering mot ökad materialåtervinning. I föreliggande förslag finns inte de tvingande styrmedlen för att garantera detta. Det förslaget och idén bidrar med är en ansvarsfördelning som har möjlighet att fungera i ett samhälle där återvinning är normen. Idén innehåller också en pådrivande komponent genom att producentansvaret för uttjänta varor konstruerats så att det ekonomiska ansvaret utkrävs i nutid, och därmed flyttar drivkraften i producentansvaret närmare tillverkningen.

Den föreslagna informationsplikten kan utnyttjas för att snabba på en utveckling där varornas innehåll och andra egenskaper måste vara sådana att vi kan

acceptera att leva med dem i flera livscyklar.

Ekonomiska effekter

För att belysa svårigheterna att rätt bedöma de ekonomiska effekterna av ett förslag som har syftet att medföra beteendeförändringar, kan ännu ett exempel hämtas från förpackningsutredningen. I utredningen försökte man bedöma vilka kostnader som skulle överföras på producenterna genom införandet av ett producentansvar för glasförpackningar.

För glas fanns redan då ett etablerat återvinningssystem som till del administrerades av samma bolag som idag administrerar glasinsamlingen i Sverige. Även systemet med förpackningsavgifter fanns introducerat.

Med dessa goda förutsättningar, och med det korrekta antagandet att insamlingsgraden skulle komma att nå 70 % (72 % 1996) som grund, gjordes bedömningen att kostnaden för producenterna skulle komma att vara 14 öre per kg insamlat material i dagens penningvärde.

En enkel division mellan dagens förpackningsavgifter för förpackningsglas och mängden insamlat glas visar att producenterna, och därmed konsumenterna, betalar närmare 50 öre per kg insamlat glas.

Exemplet visar att även en beräkning av framtida kostnader baserade på ett gott underlag, kan visa sig avvika från verkligheten efter en ganska kort tid. Däremot ger det inte svar på om det var fel att införa producentansvar för glasförpackningar.

Kretsloppsdelegationen har inte gjort något försök att beräkna vem som kommer att få betala vad för den förändring av varornas utformning och hantering i samhället som vi menar är nödvändig, eller hur kostnaderna för systemförändringen kommer att utvecklas över tiden. Det är dock troligt att den samlade kostnaden för varuhantering ökar under en övergångsperiod, då vi fortfarande lever med dubbla system för hantering av uttjänta varor och tills dess att varorna anpassats och ny teknik för återvinning hunnit utvecklas. Det är sannolikt att förändringen på längre sikt innebär en samhällsekonomisk vinst genom att externa miljökostnader inkluderas i priserna och det som tidigare var kostsamt avfall uppträder som värdefulla resurser.

Vår uppfattning om vilka mål vi ska nå och vilken förändringshastighet som behövs har utvecklats i vår strategirapport. Vår uppfattning är att de åtgärder som redovisas i denna rapport underlättar resan mot målen. Detta kan komma att innebära ekonomiska uppoffringar för vissa aktörer i samhället, i första hand för dem som är beroende av en stor förbrukning av naturresurser för att få sin nuvarande utkomst. Men dessa aktörer har också möjlighet att genom att förändra sina affärskoncept hitta nya roller på den förändrade spelplanen och

därmed nya marknader.

Det som konkret sker i förslagen och idén är att kostnaderna till större del än idag hanteras på marknaden, och att suboptimeringar i resursanvändningen därmed borde minska.

Budgeteffekter

Kretsloppsdelegationen förutser inte att förslagen eller idén får några effekter på statsbudgeten på kort sikt. En utökad tillsyn från Naturvårdsverket respektive Kemikalieinspektionen, bör kunna balanseras mot ökade intäkter från miljöskattavgifter. Om förslagen och idén får den strukturella påverkan som indicerats ovan, kommer den ekonomiska aktivitet som blir följden av detta naturligtvis att påverka statsbudgetens intäktsida.

Jämställdhetseffekter

Den mest påtagliga förändring som skulle kunna vara genusrelaterad är att hushållen förväntas lägga ytterligare tid och resurser på att sortera uttjänta varor. I den mån detta arbete inte är jämnt fördelat mellan könen kan denna ojämlikhet förstärkas.

Konsumentverket sände i början av 1997 ut en enkät¹ till 400 slumpvis utvalda hushåll i fyra kommuner med frågor rörande källsortering och

¹ Konsumentverket, *Källsortering i fyra kommuner*, rapport 1997:16.

avfallshantering. Enkäten var ställd till ”den i hushållet som sysslar mest med avfallssortering”. Av 244 svarande var 57 % män, 36 % kvinnor medan 7 % inte lämnat någon uppgift. I samtliga kommuner var andelen män högst.

Skulle dessa uppgifter vara giltiga för hela befolkningen, kommer det utökade hemarbete som ett generellt producentansvar för uttjänta varor kan medföra att till större delen belasta männen.

Sysselsättningseffekter

En effekt av ett generellt producentansvar för uttjänta varor i linje med Kretsloppsdelegationens idé blir att lokala kommunala jobb ersätts med arbeten inom den nya strukturen för varuhantering. Dessa jobb kommer förmodligen att vara koncentrerade till färre fasta arbetsställen. Det är därmed inte sagt att dessa arbetsställen kommer att koncentreras till storstäderna. Inom de områden som idag omfattas av bestämmelser om producentansvar hantearas glas via en anläggning i Askersund, medan metallerna smälts om i Älmhult, Smedjebacken och Luleå. Sorteringsanläggningar för plast finns i Arvika, Bredaryd och Strömsbruk. Papper, kartong och wellpapp återförs till pappersbruk runt om i Sverige.

Vilka materialmängder påverkas?

Mot bakgrund av att det redan idag finns producentansvarsregler som omfattar avfall från vissa varugrupper, kan man ifrågasätta vilka materialmängder som finns kvar att påverka med ett generellt producentansvar. För att svara på detta måste man först bestämma sig för vad det är man försöker beräkna.

Inledningsvis begränsar vi oss till de

varor som dels hanteras av konsumenterna, och därför omfattas av de åtgärder som presenterats här, dels når de kommunala deponierna. I statistiken skulle detta kunna motsvaras av hushållsavfall, ”icke branschspecifikt industriavfall” och delar av det som redovisas som bygg- och rivningsavfall. Dessa mängder summerar till ca 2,5 miljoner ton.

Om vi för enkelhetens skull antar att 600 000 ton utgörs av förpackningar, tidningar och tidskrifter (vilket motsvarar skillnaden mellan de mängder som tillförs marknaden och det som samlas in), som redan omfattas av bestämmelser om producentansvar, återstår 1,9 miljoner ton. Av detta utgörs mer än en miljon ton av matrester och trädgårdsavfall. Av resterande mängder utgör papper, plast, blöjor, metaller och trä i fallande ordning mängder på mer än 100 000 ton vardera.

I det korta perspektivet kan det alltså vara ca 800 000 ton material som ska sorteras ut och hanteras i andra system än idag. Beroende på hur utvecklingen blir när det gäller småskaliga respektive storskaliga lösningar för organiska rester, berörs ytterligare ca en miljon ton.

Det ackumuleras stora mängder varor i samhället. Det tillförs varje år netto 170 miljoner ton varor till den svenska marknaden. Till den del de inte blir spill eller förbränns i produktionsledet, omfattas alla dessa varor av det föreslagna producentansvaret.

Det ska erkännas att mer än 100 miljoner ton varor kommer att byggas in i hus och anläggningar och därför inte omfattas av idén om ett ekonomiskt åtagande för producenterna för att säkerställa hanteringen av varorna när byggnaden eller anläggningen rivs. Sådana varor omfattas av det komplexa

regelverk som har sin bas i plan- och bygglagen och där byggherren har ett övergripande ansvar och därför kan liknas vid en producent. I Kretsloppsdelegationens rapport om producentansvar i byggsektorn (1996:11) har förslag lämnats som tar sikte på att driva fram en kretsloppsanpassning av de byggvaror som ingår i byggnadsverk.

Faktum kvarstår dock, om den idé som beskrivs i den här rapporten genomförs, att producenter av varor motsvarande minst 50 miljoner ton tvingas få sina varor, och sin beredskap för den dag

varorna blir avfall, värderad av omgivningen (representerad av en försäkringsgivare). Alla dessa producenter står också inför möjligheten att bli avkrävda ett svar på vad deras varor innehåller och vilken påverkan de kan ha på omgivningen.

I denna belysning innebär de förslag och den idé som här presenteras att frågan om vilka materialmängder som påverkas förskjuts. Det handlar inte längre om att ta hand om 800 000 ton som blivit avfall. Det handlar om att förebygga att 50 miljoner ton blir avfall.

KAPITEL 10

NÅGRA VANLIGA FRÅGOR

Under arbetet med de förslag och den idé som Kretsloppsdelegationen presenterar, har vi vid våra omvärldskontakter stött på ett antal frågeställningar som inte ligger centralt inom utredningen, men som för många känns viktiga att få besvarade. Med förebild från Internet, där det är vanligt med ett avsnitt för Frequently Asked Questions, har vi samlat dessa frågor, och våra svar, under motsvarande svenska rubrik.

F: Hur fungerar förslagen och idén när allt större del av handeln sker över Internet?

S: Alla regler som berör producenters ansvar för sina varor, t.ex. rörande produktansvar, produktsäkerhet och allmänna regler om konsumenträtt och marknadsföring, är utformade så att man utgår från att köparen och säljaren faller under samma rättssystem. Så är också våra förslag utformade.

I och med Internethandelns intåg ifrågasätts denna princip på ett helt annat sätt än genom den gränshandel som alltid har funnits. Vi förutsätter att man inom EU kommer att behöva hantera alla frågor om konsumentskydd och produktsäkerhet i relation till Internethandel i ett sammanhang. De problem som uppstår i relation till Kretsloppsdelegationens förslag och idé bör hanteras inom en sådan övergripande lösning.

F: Leder förslaget om generellt producentansvar till en mängd transporter?

S: I allmänhet leder ökad återvinning till längre transporter om man jämför transportvägen från siste användaren till deponi, jämfört med att samma vara ska transporteras till någon återvinningsanläggning. Detta är inget naturgivet samband, men den struktur som byggts upp för råvaruförsörjning i samhället är betydligt glesare än infrastrukturen för att deponera avfall.

Återvinning gör samtidigt att transporter av naturråvara kan minska. Dessa transporter kan, i det fall råvarorna importerar från andra delar av världen, vara mycket långväga.

När det gäller hushållens transporter, finns det inget i den framlagda idén som framtvingar ett visst transportmönster. Beroende på hur producenterna väljer att organisera sina återlämningsskydd, kan transporterna öka eller minska jämfört med vad som gäller idag. Eftersom förslaget om generellt producentansvar för uttjänta varor syftar till att material och varor ska återföras som råvaror, separerade från varandra, blir transportarbetet med säkerhet större än om allt transporteras gemensamt till en deponi eller förbränningsanläggning.

F: Vad händer med varor som lämnas till återlämningskydden?

S: I idén har vi koncentrerat oss på att forma ett regelverk som garanterar att kostnaderna för en bristande kretsloppsanpassning faller på producenterna, och därför kommer att avspegla sig i priset på varorna. Genom konstruktionen med återlämningskydd, övergår ansvaret för den uttjänta varan på producenten, eller den entreprenör med vilken denne har avtal. Dessa kan sedan fritt förfoga över varan inom de ramar som ges av befintlig och tillkommande lagstiftning.

Alla styrmedel som samhället sätter in för att påverka hanteringen av uttjänta varor, kommer att träffa den som upprätthåller återlämningskydden. En deponiskatt innebär att alternativet att deponera blir dyrare för producenten/entreprenören. Ett krav på att t.ex. en elektronisk produkt måste omhändertas av en särskild återvinnare, innan den deponeras, förbränns eller fragmenteras, blir en restriktion riktad mot producenten/entreprenören.

Vilka styrmedel samhället bör sätta in för att påverka hanteringen av alla eller vissa typer av uttjänta varor, har inte Kretsloppsdelegationen tagit ställning till. Det väsentliga i idén är att alla sådana styrmedel får återverkan på producenten av varorna.

Eftersom de flesta producenter får möjlighet att bygga upp nya hanteringssystem från grunden, kan man anta att man mot bakgrund av den allmänt restriktiva hållningen mot deponering i samhället, väljer att bygga upp system som är inriktade på återvinning från början. Några garantier för detta finns inte i idén.

F: Vad händer med de befintliga producentansvarssystemen?

S: Det finns idag producentansvarsförordningar för däck, returpapper, förpackningar samt bilar i Sverige. Som ett resultat av detta har producenterna inom dessa områden byggt upp system för insamling och omhändertagande. Det finns all anledning att ta tillvara de komponenter i de befintliga systemen som kan anpassas till idén. I princip kan fyra möjliga utvecklingar tänkas i det fall Kretsloppsdelegationens idé skulle bli verklighet:

1. Materialbolagen fortsätter med sin nuvarande verksamhet. Eventuellt förhandlar man fram goda försäkringsvillkor, för företag som har avtal med bolagen.
2. Materialbolagen beslutar att ansöka om tillstånd att meddela försäkringar och tar på sig försäkringsgivarens roll.
3. Materialbolagen och de fondmedel de förvaltar övertas av någon försäkringsgivare.
4. Avtalen med entreprenörerna överläts på producenterna, medan materialbolagen avvecklas.

De nuvarande insamlingssystemen i materialbolagens regi, kommer rimligen att ingå i återlämningskydd med stöd av den nya lagen. Genom att producentansvaret omfattar alla varor, kommer systemen snabbt att kunna vidgas till att omfatta andra varor än förpackningar, av respektive material.

I de nuvarande förordningarna finns olika procentuella mål formulerade. Dessa mål är idag inte kopplade till någon enskild producent, utan är att

betrakta som kollektiva, nationella mål. I den formen kan målen stå kvar oförändrade om idén genomförs. En stor förändring blir dock att möjligheterna att följa upp målen ökar dramatiskt. Med utgångspunkt från försäkringsgivarnas kundregister, kommer mängden varor som sätts på marknaden att kunna beräknas på ett betydligt säkrare sätt än idag.

För bilar och batterier är de nuvarande regelverken kopplade till avgifter och premier som beslutas av det allmänna. Kretsloppsdelegationen har inte tagit ställning till om, eller i så fall hur, dessa varugrupper bör infogas i ett generellt regelverk.

F: Måste man inte skapa efterfrågan på returråvaror först, innan det är någon idé med producentansvar?

S: Nej. Om producenterna inte får ansvar för sina uttjänta varor finns heller ingen som kan utveckla och bearbeta en returråvarumarknad. Kommunerna har i det avseendet tydliga begränsningar.

För returplast fanns ingen marknad när producentansvaret för förpackningsplast infördes. Det materialbolag som organiserar insamlingen av plast tar nu ut höga förpackningsavgifter för att stödja utvecklingen av en efterfrågan på returplast. Dessa kostnader är därmed en integrerad del av det som följer med producentansvaret.

BILAGA 1

FÖRFATTNINGSTEXT

För att illustrera förslagen om producentansvar och idén om utformningen av ansvaret för uttjänta varor, redovisas i denna bilaga hur ett ramregelverk som klargör ansvarsfördelningen skulle kunna se ut.

De miljöregler som idag gäller varor och avfall ingår i den proposition om miljöbalk som regeringen överlämnat till riksdagen. Innehållet i denna bilaga har utgångspunkt i propositionen och är utformat som om det vore förslag till ändringar i miljöbalken eller till nya författningar. Texten, som är inriktad på huvudfrågorna och inte ska uppfattas som en komplett illustration, redovisas i tre huvudmoment:

Förslaget om miljöbalk. De i dag gällande reglerna i lagen om kemiska produkter och renhållningslagen har sin motsvarighet i miljöbalksförslagets kapitel 14 och 15. Alla regler som rör miljöansvar för varor bör samlas i kapitel 14 som då kommer att innehålla både regler som gäller varor generellt (inkl. det ansvar för varorna som tar sikte på risken att varorna som uttjänta får ett negativt marknadsvärde) och regler som specifikt gäller kemiska produkter eller biotekniska organismer. Regler som gäller renhållning och avfallet som sådant (kapitel 15) bör hållas åtskilda från varureglerna. Här presenteras ett utkast till hur ändringar i miljöbalksförslaget skulle kunna se ut (s. 96 ff.).

Förordning om avvecklingsämnen: Med stöd av ett generellt bemyndigande i miljöbalken utformas en förordning med syfte att hos producenterna påskynda en frivillig avveckling av ämnen som sannolikt inte hör hemma i ett hållbart samhälle. Här presenteras ett utkast till en sådan förordning (s. 108 ff.)

Lag om kretslopps försäkring: Den obligatoriska garanti för producentansvarets fullgörande som redovisas i utkastet till miljöbalkstext ger upphov till rättigheter och skyldigheter visavi de försäkringsgivare som tillhandahåller den ekonomiska garantin. Här presenteras därför ett utkast till några centrala moment i en särskild lag om kretslopps försäkring (s. 110 ff.).

Varje huvudmoment inleds med själva författningstexten och avslutas med kommentarer till den.

Förslaget om miljöbalk

De i dag gällande bestämmelserna i lagen (1985:426) om kemiska produkter och renhållningslagen (1979:596) är föremål för samordning till en miljöbalk. Om lagstiftaren väljer att vidta sådana åtgärder som beskrivs i denna rapport, kan regeringens förslag om miljöbalk (prop. 1997/98:45) ändras med innebörd

dels att 15 kap. 4 och 22–24 §§ samt att rubriken närmast före 15 kap. 8 § och rubriken närmast före 27 kap. 7 § utgår, *dels* att 14 kap. 1 och 8 §§, 15 kap. 6, 7, 8, 10, 17, 18 och 21 §§, 26 kap. 18 §,

27 kap. 4, 5 och 7 §§, 29 kap. 8 § samt rubriken närmast före 14 kap., rubriken närmast före 15 kap. och rubriken närmast före 15 kap. 6 § får följande lydelse, dels att det i förslaget införs tretton nya paragrafer 14 kap. 6 a–b, 7 a, 8 a, 11 a–h och 27 §§ samt närmast före 14 kap. 6 b §, närmast före 14 kap. 7 a § och närmast före 14 kap. 11 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
14 kap. Kemiska produkter och biotekniska organismer	14 kap. Miljöansvar för varor
	1 §
Bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas på kemiska produkter och biotekniska organismer.	Bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas på varor som är lös egendom. Bestämmelserna gäller inte egendom av immateriell art.
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att balkens bestämmelser om kemiska produkter skall tillämpas på en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, om varan på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skada på människor eller miljön eller andra intressen som skall skyddas genom denna balk.	
	6 a §
	Med producent avses den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige, säljer eller på annat sätt tillhandahåller en vara.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	Producenters kretsloppsansvar
	6 b §
	Bestämmelserna i detta kapitel syftar till att skapa drivkrafter för producenter att
	1. inte tillhandahålla varor utan att veta vad de innehåller,
	2. skaffa sig kunskap om vilka konsekvenser de varor som de tillhandahåller kan få för människors hälsa, för miljön eller för hushållningen med naturresurser,
	3. tillhandahålla varor som med avseende på framställning, distribution och normal användning så lite som möjligt påverkar människors hälsa och miljö samt innebär en god hushållning med naturresurser,
	4. tillhandahålla varor som är långlivade, lättreparerbara och uppgraderingsbara, om det är förenligt med varornas funktion,
	5. tillhandahålla varor som är lämpliga för återvinning när de tjänat ut.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse	Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p data-bbox="515 439 571 468">7 a §</p> <p data-bbox="547 499 786 745">Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på förpackningars sammanställning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.</p> <p data-bbox="515 777 571 806">8 §</p> <p data-bbox="300 837 539 1173">Den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller överlåter en kemisk produkt eller bioteknisk organism skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs till skydd för människors hälsa eller miljön (produktinformation).</p> <p data-bbox="515 1205 571 1234">8 a §</p>	<p data-bbox="547 371 786 423">Krav på förpackningars utformning</p> <p data-bbox="547 499 786 745">Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på förpackningars sammanställning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.</p> <p data-bbox="547 777 786 1173">En producent som tillverkar, för in till Sverige eller tillhandahåller en kemisk produkt eller bioteknisk organism skall genom märkning eller på annat sätt lämna de uppgifter som behövs till skydd för människors hälsa eller miljön.</p>	<p data-bbox="1058 387 1297 468">vinning el-ler energiutvinning av varan när den tjänat ut,</p> <p data-bbox="1058 472 1297 860">3. annan information om förhållanden avseende varans framställning, användning eller slutliga omhändertagande som kan ha betydelse för en samlad bedömning av varans miljöpåverkan,</p> <p data-bbox="1058 864 1297 1084">4. information om att kunskap om förhållanden som avses i 1–3 saknas eller är bristfällig.</p> <p data-bbox="1058 1088 1297 1084">Föreskrifterna får avse skyldighet att märka varan med uppgifter som avses i första stycket eller att på annat sätt se till att sådana uppgifter finns tillgängliga.</p> <p data-bbox="1058 1122 1297 1173">Ansvar för otillräcklig kretsloppsanpassning</p> <p data-bbox="1026 1193 1090 1223">11 a §</p>	<p data-bbox="1058 1256 1297 1476">En producent som säljer en vara skall, på sätt som följer av 11 b–h §§, ansvara för olägenheter som uppkommer till följd av att varan är otillräckligt kretsloppsanpassad.</p> <p data-bbox="1058 1480 1297 1644">Första stycket gäller inte vid överlåtelse till en annan producent som avser att i sin yrkesmässiga verksamhet överlåta varan.</p> <p data-bbox="1058 1648 1297 1780">En olägenhet som avses i första stycket skall anses föreligga om den som innehar varan åsamkas</p>
<p data-bbox="547 1256 786 1420">Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en producent att lämna</p> <p data-bbox="547 1424 786 1532">1. information om vilka material och ämnen som varan innehåller,</p> <p data-bbox="547 1536 786 1780">2. annan information av betydelse för möjligheterna att demontera och identifiera varans olika material och ämnen eller i övrigt för att bedöma förutsättningarna för materialåter</p>			

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse	Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<p>1. kostnad för att lämna varan till någon som ombesörjer att den tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,</p> <p>2. kostnad för att åstadkomma den återanvändning, återvinning eller annan behandling som föreskrivs med stöd av bestämmelserna i detta kapitel,</p> <p>3. kostnad för deponering eller annat slutligt omhändertagande av varan eller för annan hantering av varan som avfall.</p>		<p>bestämmer (återvinningskydd).</p>
	<p>11 b §</p> <p>För fullgörande av sitt ansvar enligt 11 a § skall en producent upprätthålla skydd mot olägenheter genom att se till att</p> <p>1. det finns möjlighet för innehavare av varan att utan väsentlig olägenhet lämna varan till någon som ombesörjer att den tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt (återlämningsskydd), samt</p> <p>2. varan, om den tas om hand inom ramen för återlämningsskyddet, blir föremål för den återanvändning, återvinning eller annan behandling som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen</p>		<p>11 c §</p> <p>Återlämningsskydd skall upprätthållas i varje kommun.</p> <p>Skyddet skall upprätthållas i trettio år från det att producenten sålde varan. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för visst varuslag föreskriva om kortare eller längre tid, om varans förväntade normala livslängd föranleder det.</p>
			<p>11 d §</p> <p>Ett återlämningsskydd skall vid varje tid och i varje kommun ha den utformning som med hänsyn till den sålda varan, dess förväntade användning och livslängd samt övriga omständigheter kan anses nödvändigt för att åstadkomma ett godtagbart skydd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver om riktlinjer för vad som krävs för att ett skydd skall anses godtagbart.</p>
			<p>11 e §</p> <p>Den som för egen del eller på uppdrag av en producent upprätthåller återlämningsskydd skall till den kommun</p>

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse	Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<p>där skyddet upprätthålls anmäla skyddet för registrering. Kommunen skall registrera ett återlämningskydd om det inte finns särskild anledning anta att skyddet inte följer de riktlinjer som avses i 11 d §.</p> <p>En registrering av återlämningskydd skall avse viss tid. Kommunen får återkalla en beviljad registrering om återlämningskyddet med hänsyn till de omständigheter som avses i 11 d § inte ger ett godtagbart skydd.</p> <p>11 f §</p> <p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för visst varuslag föreskriva att återlämningskydd inte behövs upprätthållas eller att det ansvar som avses i 11 a § inte skall gälla, om varuslaget inte är lämpligt för det eller om ändamålet med återlämningskyddet eller ansvaret kan anses tillgodosett på annat sätt.</p> <p>11 g §</p> <p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för</p>		<p>producenten att lämna de uppgifter som behövs för att</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bedöma hur producenten fullgör sitt ansvar enligt 11 a § eller 2. underlätta för kommunerna att fullgöra sitt ansvar enligt 15 kap. 8 §. <p>11 h §</p> <p>För att säkerställa att det ansvar som följer av 11 a–g §§ blir fullgjort skall producenten se till att de varor som han säljer omfattas av en försäkring enligt lagen (199x:x) om kretslopps försäkring.</p> <p>27 §</p> <p>Om det behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt eller för att främja återvinning eller återvinning av material får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. förbud mot eller villkor för deponering av varor eller material av visst slag, 2. förbud mot eller villkor för förbränning av varor eller material av visst slag, 3. villkor för yrkesmässig demontering eller annat

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse	Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	liknande yrkesmässigt omhändertagande av varor eller material av visst slag.	eller en förpackning, 2. lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden.	En fastighetsinnehavare skall verka för att avfall som uppkommer på fastigheten tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.
15 kap. Avfall och producentansvar	15 kap. Avfall och renhållning		
Producentansvar	Renhållningsansvar		
	6 §		8 §
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenten att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett sätt som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Sådana föreskrifter får meddelas i fråga om avfallet av de varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller säljer och avfallet av sådan verksamhet som de bedriver.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den verksamhet frambringar avfall att se till att avfallet transporteras bort, återvinns, återanvänds eller tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.	Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 6 §, svara för att 1. hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning, om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljön som enskilda intressen, och 2. hushållsavfall från kommunen återvinns eller bortskaffas.	Varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 6 §, bistå fastighetsinnehavare och andra som innehar avfall genom att 1. informera om var avfall kan lämnas så att det blir omhändertaget på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, och 2. transportera hushållsavfall till någon som tar hand om det på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.
	7 §	När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Kommunen skall i sin planering	När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet skall fullgöras, skall hänsyn tas till det behov av bistånd som föreligger med beaktande av möjligheterna för den som innehar avfallet att själv ta hand om avfallet eller att lämna avfallet till någon som upprätthåller ett återlämningskydd enligt 14
Föreskrifter enligt 6 § får även avse krav på förpackningars sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet. Föreskrifterna får vidare avse skyldighet för producenterna att 1. märka en vara	Den som innehar avfall skall se till att avfallet tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt eller lämnas till någon som tar hand om avfallet på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.		

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse	Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>och i sina beslut vidare <i>beakta att borttransporten anpassas till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.</i></p> <p>I sådana planer och beslut skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och <i>nyttjanderättsinnehavare</i> själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 10 § gäller, <i>annat avfall som uppkommit hos dem.</i></p>	<p>kap. 11 b-d §§. Kommunen skall i sin planering och i sina beslut vidare <i>beakta de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.</i></p> <p>I sådana planer och beslut skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och <i>andra som innehar avfall</i> själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 10 § gäller, <i>annat avfall.</i></p>	<p>17 §</p> <p>Kommunen är skyldig att utöver vad som följer av renhållningsordningen transportera bort hushållsavfall, om <i>fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren</i> begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.</p>	<p>Kommunen är skyldig att utöver vad som följer av renhållningsordningen transportera bort hushållsavfall, om <i>den som innehar avfallet</i> begär det och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna.</p>
<p>10 §</p> <p>Om det behövs av hälso- eller miljöskäl, får <i>regeringen i fråga om annat avfall än hushållsavfall inom en kommun</i> meddela föreskrifter om</p> <p>1. att <i>avfallet skall transporteras bort genom kommunens försorg,</i></p> <p>2. att <i>kommunen skall se till att avfallet återvinns eller bortskaffas.</i></p> <p><i>Detta gäller inte i de fall som föreskrifter om producentansvar har meddelats med stöd av 6 §</i></p> <p><i>Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela föreskrifter enligt första och andra stycket.</i></p>	<p>10 §</p> <p>Om det behövs av hälso- eller miljöskäl, får <i>regeringen meddela föreskrifter om att avfall som uppkommer inom en kommun skall tas om hand genom kommunens försorg.</i></p>	<p>18 §</p> <p>När avfall skall transporteras genom kommunens eller en producents försorg, får avfall inte komposteras eller grävas ned eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas <i>av fastighetsinnehavaren eller nyttjanderättshavaren.</i></p> <p>Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om avfallet <i>kan tas om hand på fastigheten utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.</i></p> <p>Kommunen får i enskilda fall tillåta <i>fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall</i> som uppkommit hos dem och som annars skall tas om hand av kommunen, om <i>de kan göra detta</i> på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön och det finns särskilda</p>	<p>När avfall skall transporteras genom kommunens eller en producents försorg, får avfall inte komposteras eller grävas ned eller på annat sätt återvinnas eller bortskaffas <i>av fastighetsinnehavare eller annan som innehar avfallet.</i></p> <p>Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om avfallet <i>på den fastighet där det uppkommit kan tas om hand utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.</i></p> <p>Kommunen får i enskilda fall tillåta <i>den som innehar avfall att själv ta hand om avfall</i> som uppkommit hos dem och som annars skall tas om hand av kommunen, om <i>det kan göras</i> på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön och det finns särskilda</p>

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse	Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
skäl för en sådan dispens.	Även om tillstånd inte krävs, får tillstånd sökas hos kommunen för sådan verksamhet eller sådana åtgärder som avses i andra stycket.		3. det finns andra särskilda skäl.
			I fall som avses i andra stycket 2 skall tillsynsmyndigheten lämna underrättelse om den uppkomna bristen till den eller de försäkringsgivare som avses i 7 § lagen (199x:x) om kretslopps försäkring. Om försäkringsgivaren efter en sådan underrättelse inte utan oskäligt dröjsmål till kommunen anmäler vem som med rätt till ersättning från gällande försäkring är beredd att åtgärda bristen, får tillsynsmyndigheten vidta åtgärd för rättelse.
	21 §		
Om avfall skall transporteras genom kommunens försorg, får inte någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar för ändamålet ta befattning med transporten.	Om avfall enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 § skall tas om hand genom kommunens försorg, får inte någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar för ändamålet ta befattning med transport eller slutligt omhändertagande av avfallet.		
Om avfallet skall transporteras genom en producents försorg, får regeringen meddela föreskrifter om att inte någon annan än producenten eller den producenten anlitar för ändamålet får ta befattning med transporten.			
	26 kap. Tillsyn		27 kap. Avgifter
	18 §	4 §	
I stället för att begära verkställighet enligt 17 § får tillsynsmyndigheten besluta att rättelse skall vidtas på den felandes bekostnad.	Beslut om rättelse på den felandes bekostnad får meddelas utan föregående föreläggande eller förbud om	Kommuner får meddela föreskrifter om att avgift skall betalas för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs genom deras försorg. Avgiften skall enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.	Kommuner får meddela föreskrifter om att deras fullgörande av renhållningsansvar enligt denna balk eller enligt föreskrifter har meddelats med stöd av balken enligt kommunens bestämmande betalas till kommunen eller till den som på kommunens uppdrag fullgör kommunens ansvar.
Beslut om rättelse på den felandes bekostnad får meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast eller det finns andra särskilda skäl.	1. tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast, 2. tillsynsmyndigheten finner brister i fullgörande av en producents ansvar enligt 14 kap. 11 a–d §§, eller	Särskilda bestämmelser om avgift för hantering av avfall från fartyg finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.	

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse	Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	5 §		
En avgift som avses i 4 § första stycket skall vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser insamling, transport och bortskaffande vid enstaka tillfällen, får kommunen besluta att avgiften skall betalas särskilt för varje tillfälle i fråga.	En avgift som avses i 4 § första stycket skall vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser kostnader för information enligt 15 kap. 8 § första stycket 1 får kommunen föreskriva att avgiften skall betalas av de som enligt 14 kap. 11 e § upprätthåller registrerat återlämningskydd i kommunen. Om avgiften avser kostnader för transporter och omhändertagande enligt 15 kap. 8 § första stycket 2 eller 10 § får kommunen föreskriva att avgiften skall betalas av den som i varje enskilt fall erhåller kommunens bistånd. En avgift får uttas årligen eller på annat sätt periodiskt om kommunen och den betalningsskyldige kommer överens om det	eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas.	ning. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas. Avtalar kommunen med någon annan att utföra renhållningen, får avtalet läggas till grund för beräkning av avgiften, om kostnaden därigenom inte blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen.
Avgiften skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader skall räknas av kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning	Avgiften skall bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftkostnader för användning av anläggningar eller utrustning för fullgörande av renhållningsansvaret. Från dessa kostnader skall räknas av kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhåll		7 §
		Regeringen, de kommuner eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att producenter skall betala avgift för insamling, bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg. Sådana föreskrifter får meddelas om avfall för vilket producentansvar gäller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 6 §.	Regeringen, de kommuner eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som underlåter att fullgöra det som åligger honom enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 15 kap. 6 § skall betala avgift för kommunens kostnader för transport och omhändertagande av avfallet.
		Avgiften får avse även kostnader för information om hanteringen.	
		Avgiften skall betalas till de kommuner eller till den myndighet som regeringen bestämmer.	
		29 kap. Straffbestämmelser och förverkande	
			8 §
		Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot	Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
---	---
	18 a. skyldighet enligt 14 kap. 11 h § att se till att varor som säljs är försäkrade,

etr

Ett kapitel om varor

Miljöbalksförslagets kapitel om kemiska produkter och biotekniska organismer kan utvecklas till ett kapitel om miljöansvar för varor, där bestämmelserna om kemiska produkter och biotekniska organismer ingår. De skisserade ändringarna i kapitlet innebär följande.

Kapitlet inleds med angivande av den yttre gränsen för kapitlets tillämpningsområde – varor. Av de enskilda bestämmelserna i kapitlet framgår om en bestämmelse gäller varor generellt eller bara gäller varor som är kemiska produkter eller biotekniska organismer. Bland definitionerna görs ett tillägg med definition av begreppet producent (6 a §). Det är den bredaste definitionen och inbegriper tillverkare, importörer och detaljister. Inte bara försäljning utan också uthyrning eller jämförbara sätt att tillhandahålla varor omfattas av producentdefinitionen. Av enskilda bestämmelser i kapitlet framgår om en bestämmelse gäller en begränsad krets av producenter.

Efter definitionerna införs en ny syftesparagraf (6 b §). Mot den ska de övriga bestämmelserna i kapitlet kunna tolkas. Den ger signaler till producenter om vad lagstiftaren förväntar sig av dem.

Den nya 7 a § är en restpost från den bestämmelse i renhållningslagen som ger

regeringen bemyndigande att bl.a. ställa krav på förpackningars sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet. Den nya placeringen är en logisk följd av att bestämmelsen gäller ett visst slags varor och inte är begränsad till att gälla avfall. Återstoden av den nämnda bestämmelsen ryms i 8 a §.

Ändringen i 8 § (som är intagen under rubriken *Produktinformation*) är en följd av producentdefinitionens vidd. Behovet av produktinformation är inte begränsat till de fall då varor tillhandahålls genom överlåtelse av äganderätten. De som använder eller hanterar varor utan att själva äga dem bör också ges tillgång till den information som behövs till skydd för människors hälsa eller miljön.

Bestämmelserna om produktinformation kompletteras med ett mycket brett bemyndigande för regeringen att föreskriva om informationsplikt (8 a §). Avsikten är att regeringen ska använda sig av bemyndigandet för att lyfta upp varurelaterade miljöförhållanden på bordet så att de förhållandena blir föremål för marknadsaktörernas värderingar när de konstruerar och väljer varor och varors innehåll. Allt i syfte att kostnader och risker ska inkluderas i prissättningen av varorna. Bemyndigandet beskrivs mer utförligt i rapportens kapitel 4.

Bestämmelserna i 11 a–h §§ reglerar producentansvaret för utjänta varor. Bestämmelserna är uppbyggda så att det är vid överlåtelse av en vara till någon som ska använda varan (dvs. då äganderätten och det ekonomiska ansvaret för varan övergår från producenterna till en konsument) som producenterna representerade av den överlåtande producenten måste ta ansvar för den risk som ligger i att varan kan uppkomma som avfall. Detta ansvar ger producenterna

drivkrafter att förebygga den risken.

11 a § definierar den yttre ramen för ansvaret. Risken för att varorna ska uppkomma med ett negativt marknadsvärde är beroende av hur väl producenterna lyckas kretsloppsanpassa dem. Det negativa marknadsvärdet innebär att någon måste betala kostnader för ett miljöriktigt omhändertagande. Till skillnad från vad som gäller i dag slår bestämmelsen fast att det inte är konsumenten och inte det offentliga som primärt ska bära den kostnaden. I stället för att detaljreglera fram den kretsloppsanpassade varan, ska producenterna drabbas av alla de kostnader som uppstår om de inte lyckas med att ge varorna en utformning som gör att de har ett fortsatt värde efter användning i sin primära funktion. Det är alltså fråga om ett för ändamålet mycket flexibelt styrmedel. Hänvisningen i paragrafens första stycke innebär en anvisning om hur de nämnda kostnaderna ska kanaliseras till varornas producenter. Vem som helst kan alltså inte påstå att han drabbats av kostnader och kräva producenten. En sådan ordning skulle nämligen kunna leda till en oreda som motverkar ansvarets syften.

11 b § är en del av anvisningen om hur kostnaderna ska kanaliseras till producenterna. Producenterna måste möta konsumenterna så att det överhuvud taget blir praktiskt möjligt och hanterligt för dem att komma i åtnjutande av producentansvaret. Därav bestämmelsen om skyldighet att upprätthålla återlämningsskydd. Producentansvaret omfattar också en skyldighet att svara för de kostnader som kvarstår för en miljöriktig hantering av de varor som konsumenterna läm-nat ifrån sig och som fortsätter att sak-na marknadsvärde. Därav bestämmelsen om återvinnings-

skydd.

11 c–d §§ ingår också i anvisningen om hur kostnaderna ska kanaliseras till producenterna. Bestämmelserna preciserar ett kvalitetskrav på återlämningsskydden samtidigt som servicenivån ska kunna anpassas till det behov som vid varje tid kan anses föreligga. Begränsningen i tiden gör det möjligt för producenterna att se en bortre gräns för ansvaret så att det inte blir oändligt stort.

11 e § avser också kvaliteten på återlämningsskydden. Den gör det möjligt utöva tillsyn och att samordna informationsbehoven. Allt för att återlämningsskydden ska få avsedd funktion.

11 f § ger regeringen möjlighet att undanta vissa varuslag från bestämmelserna om producentansvar.

11 h § är den bestämmelse som gör att producentansvaret kan garanteras över tiden. Det blir alltså inte möjligt för en producent att undgå ansvaret genom att försvinna innan varorna hunnit uppkomma som avfall. Den framtida risken måste han alltså värdera redan när han tillhandahåller varorna. Och kostnaden för risken kommer därför att återverka på varornas pris när de är nya. Bestämmelsen gör det möjligt att åstadkomma ett mellan olika producenter konkurrensneutralt sätt kräva ansvarstagande. Möjligheterna för producenter att åka snålskjuts minimeras. Av hänvisningen till 11 a § följer att det är den producent som överlåter varan till en konsument som måste se till att varan täcks av en försäkring som ekonomiskt garanterar producentansvarets fullgörande. Inget hindrar att andra producenter fullgör försäkringsplikten.

27 § bemyndigar regeringen att föreskriva villkor för vissa hanteringar av varor. Bestämmelserna avser förfaranden

som förknippas med slutligt omhändertagande av avfall. Avsikten med placeringen i varukapitlet är att bestämmelserna inte ska vara beroende av att en tillsynsmyndighet ska kunna bevisa att de varor eller material som t.ex. bränns eller smälts ner i en ugn utgör avfall. Med bestämmelsen har alltså regeringen möjlighet att oavsett avfallsbegreppet förbjuda förbränning av t.ex. elektriska och elektroniska produkter utan föregående demontering. En jämförelse kan göras med miljöbalksförslagens bestämmelser i 15 kap. 22–24 §§, som endast gäller föreskriftsrätt om skrotbilar och avfall av elektriska och elektroniska produkter.

Övriga bestämmelser i miljöbalksförslagens kapitel 14 behöver inte ändras.

Ett kapitel om avfall och renhållning

Eftersom producentansvarsbestämmelserna samordnas med övriga bestämmelser om miljöansvar för varor, förändras den nuvarande renhållningslagen och miljöbalksförslagens kapitel 15 till ett kapitel som enbart avser avfall och renhållning.

Producentdefinitionen i 4 § flyttas till kapitel 14 (se ovan). Rubriken *Producentansvar* ändras till *Renhållningsansvar* och under den kvarstår endast de bestämmelser som avser renhållning och bortskaffande av avfall.

6 § ändras till följd av att producentansvaret för varor regleras i 14 kap. Det som återstår av bemyndigandet avser avfall som uppkommer i yrkesmässiga verksamheter.

7 § har helt nytt innehåll. Det nuvarande innehållet (bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om varor och märkning av varor m.m.)

flyttas till varukapitlets 7 a och 8 a §§. Det nya innehållet ålägger varje innehavare av avfall att se till att det blir omhändertaget på ett godtagbart sätt. Fastighetsinnehavare ges en särskild roll avseende avfall som uppkommer på fastigheten. Han kan alltså bli skyldig att medverka till att avfallsinnehavare på fastigheten får hjälp med att bli av med avfallet.

8 § innebär en förändring av den kommunala renhållningsskyldigheten. Kommunens roll tydliggörs som ett allmänt ansvar att vid behov bistå dem som innehar avfall med information och borttransport. Avfallsinnehavarnas behov av sådant bistånd är individuellt beroende bl.a. av den enskildes möjligheter att ta sig till den punkt dit producenternas återlämningsskydd sträcker sig.

10 § ändras till följd av att producentansvarsbestämmelserna flyttas till kapitel 14. Huvudregeln ska vara att producenter (genom de återlämningsskydd som de ska upprätthålla) och verksamhetsutövare tar hand om det avfall som uppkommer i kommunerna. Möjligheten att förordna om kommunalt omhändertagande kan därför stanna hos regeringen och avses komma till användning endast då regeringen t.ex. bedömer att en viss varugrupp inte lämpar sig för producentansvar. Bemyndigandet för kommunerna att själva förordna om kommunalt ansvar bör alltså kunna tas bort.

17 och 18 §§ innehåller endast små följdriktiga ändringar för att tydliggöra att det är avfallsinnehavet som föranleder ansvar.

21 § innehåller följdändringar med anledning av att producentansvarsbestämmelserna och bestämmelsen i 10 § ändrats.

De särskilda bestämmelserna i 22–24

§§ om möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter i vissa fall (skrotbilar samt elektriska och elektroniska produkter) kan utgå med hänsyn till att det bemyndigandet inryms i det allmänna bemyndigandet i 14 kap. 27 § (se ovan).

Övriga bestämmelser i miljöbalksförslagens kapitel 15 kan kvarstå oförändrade.

Tillsyn och möjligheten att åberopa garantin för producentansvarets fullgörande

Med hänsyn till producentansvarsbestämmelserna kan 18 § i miljöbalksförslagens tillsynskapitel ändras så att det blir tydligt att om det av någon anledning brister i fullgörande av producentansvarets återlämningsskydd m.m., så ska tillsynsmyndigheten (kommunen) kunna besluta att fullgörande ska ske på den felandes bekostnad. I samband därmed kan tillsynsmyndigheten besluta att kostnaderna för det fullgörandet ska betalas ur den eller de försäkringar som gäller för de varor beträffande vilka brister i fullgörandet kunnat konstateras. Den eller de försäkringsgivare som berörs av den uppkomna bristen bör ges tillfälle att påverka kostnaderna för att åtgärda bristen. Försäkringsgivaren kan t.ex. hänvisa till någon entreprenör som fullgör ansvaret med ersättning från försäkringen eller komma överens med kommunen om hur den uppkomna bristen ska åtgärdas. Om försäkringsgivaren inte använder sig av den möjligheten inom en rimlig tid, ska tillsynsmyndigheten inte behöva avvakta med att vidta de åtgärder som behövs. Det är bara detta som ger lagstadgad skyldighet för försäkringsgivare att utge ersättning. Inget hindrar de inblandade parterna

(producenterna, försäkringsgivarna och de entreprenörer som har uppdrag att upprätthålla återlämningsskydd) att sinsemellan träffa de avtal och meddela försäkringar som ger bäst skydd mot andra oförutsedda kostnader än de som ett beslut om rättelse kan medföra.

Finansiering av det kommunala renhållningsansvaret m.m.

Kommunernas möjligheter att ta ut avgifter för sin renhållning bör anpassas till ändringarna i ansvarets omfattning. Därav ändringarna i 27 kap. 4 § miljöbalksförslaget.

Kommunernas finansiering bör anpassas till den service som varje avfallssinnehavare behöver och alltså inte innebära någon ”dubbeldebitering” vilket skulle bli följden om avfallssinnehavaren helt använder sig av producenternas återlämningsskydd och inte behöver kommunens bistånd, men ändå tvingas betala en kommunal renhållningsavgift. Ändringarna i 27 kap. 5 § miljöbalksförslaget är i enlighet med det som nu sagts. Ändringarna i 27 kap. 7 § miljöbalksförslaget är följdändringar.

Sanktioner

Miljöbalksförslaget innehåller en särskild straffbestämmelse om bristfällig miljöinformation (19 kap. 6 §) som enligt sin lydelse omfattar brott mot föreskrifter om informationsplikt som meddelats med stöd av bemyndigandet i 14 kap. 8 a §.

Straffbestämmelsen i 19 kap. 8 § kan kompletteras avseende brott mot skyldighet att enligt 14 kap. 11 h § se till att varor som säljs är försäkrade.

Enligt 30 kap. miljöbalksförslaget har regeringen möjlighet att föreskriva om skyldighet att betala en särskild miljö-

sanktionsavgift vid åsidosättande av föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Den möjligheten kan regeringen använda i fråga om t.ex. de här beskrivna bestämmelserna om producentansvar.

Förordning om avvecklingsämnen

Med stöd av bemyndigandet i 14 kap. 8 a § miljöbalksförslaget kan regeringen meddela en förordning med innehåll enligt följande.

Förordning (199x:xx) om skyldighet att informera om varors innehåll av vissa ämnen (avvecklingsämnen)

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning gäller varor som avses i 14 kap. miljöbalken. Syftet med förordningen är att skapa drivkrafter för ökad kunskap om vad varor innehåller och för minskad användning av ämnen som inte är förenliga med ett långsiktigt hållbart samhälle.

Om det för visst slag av varor gäller särskilda bestämmelser med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, enligt svensk lag eller med stöd av svensk lag, skall de särskilda bestämmelserna gälla framför bestämmelserna i denna förordning.

Definitioner

2 § Med producent avses i denna förordning den som yrkesmässigt överlåter, hyr ut eller på annat jämförbart sätt tillhandahåller en vara.

3 § Med avvecklingsämne avses i denna förordning

1. bly,
2. kadmium,
3. kvicksilver,
4. varje organiskt av människan framställt ämne som vid en prövning enligt 4 § skulle vara att anse som långlivat och bioackumulerbart.

4 § Ett ämne skall enligt denna förordning anses långlivat och bioackumulerbart om ämnet

1. inte bryts ned mer än 20 procent i en standardiserad prövning av lättnedbrytbarhet (Ready Biodegradability Tests) och

2. har en biokoncentrationsfaktor för fisk på över 1 000 eller en fördelningskoefficient mellan n-oktanol och vatten (Kow) på 10 000 ($\log Kow > 5$).

Informationsplikt

5 § En producent som tillhandahåller en vara som innehåller ett avvecklingsämne skall, om inte annat följer av 6–7 §§, informera om att varan innehåller avvecklingsämnet.

Första stycket gäller inte i förhållande till en annan producent som avser att i sin yrkesmässiga verksamhet tillhandahålla varan, om tillhandahållaren och mottagaren kommer överens om det.

6 § En producent som tillhandahåller en vara utan att känna till om varan innehåller något avvecklingsämne, skall informera om att han saknar kännedom i frågan om varan innehåller något avvecklingsämne.

Första stycket gäller inte i förhållande till en annan producent som avser att i sin yrkesmässiga verksamhet tillhandahålla varan, om tillhandahållaren och mottagaren kommer överens om det.

7 § Kemikalieinspektionen får föreskriva att ett avvecklingsämne inte skall omfattas av informationsplikt enligt 5 §.

En föreskrift enligt första stycket får meddelas endast om det kan anses visat att avvecklingsämnet är ofarligt för människors hälsa och miljön.

8 § Informationsplikten enligt 5 § skall fullgöras i samband med att varan tillhandahålls. Informationen skall lämnas genom att på varan, på varans förpackning eller i anslutning till varan där den tillhandahålls ange de avvecklingsämnen som varan innehåller.

Informationen skall vara utformad så att det klart framgår att förekomsten av avvecklingsämne är ett förhållande som mottagaren av varan bör känna till. Informationens utformning skall vara ägnad att påkalla mottagarens uppmärksamhet.

9 § Informationsplikten enligt 6 § skall fullgöras

i samband med att varan tillhandahålls. Informationen skall lämnas genom att på varan, på varans förpackning eller i anslutning till varan där den tillhandahålls ange att det är okänt om varan innehåller något avvecklingsämne.

Informationen skall vara utformad så att det klart framgår att den bristande kunskapen om förekomst av avvecklingsämnen är ett förhållande som mottagaren av varan bör känna till. Informationens utformning skall vara ägnad att påkalla mottagarens uppmärksamhet.

10 § Kemikalieinspektionen får meddela närmare föreskrifter om informationsplikten enligt 5–9 §§.

Tillsyn, avgifter och skyldighet att ersätta kostnader

11 § Kemikalieinspektionen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna förordning och de föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen. Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar tillsynen inom kommunen.

12 § Kemikalieinspektionen får meddela föreskrifter om skyldighet för en producent att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för undersökning av en vara eller del av vara.

Miljösanktionsavgift

13 § En producent som åsidosätter skyldighet att informera enligt 5 eller 6 § skall betala en miljösanktionsavgift ...

Övriga bestämmelser

etr

Den föregående texten illustrerar hur en förordning med stöd av bemyndigandet i 14 kap. 8 a § miljöbalken kan utformas med avseende på sådana ämnen som enligt vissa bestämda kriterier sannolikt är sådana att de inte hör hemma i ett långsiktigt hållbart samhälle. Förord-

ningstexten är inte komplett. Den innehåller endast de väsentliga delar som behövs för illustrationen.

De i 3 § angivna ämnena motsvarar de ämnen som i Kemikommitténs betänkande (SOU 1997:84) betecknas stoppämnen. För övriga avvecklingsämnen saknas i dag definitioner av en karaktär som kan infogas i förordningen. När sådana definitioner etableras, kan ytterligare moment tillföras paragrafen.

Av 7 § följer att producenter kan vända sig till Kemikalieinspektionen och visa att ett ämne som trots att det faller för kriterierna inte innebär någon sådan risk för miljön att det bör avvecklas.

Bestämmelserna ger konkretion åt bl.a. försiktighetsprincipen genom att försiktighet, riskvärdering och kostnader för detta läggs på producenterna. Detta skiljer sig alltså från den ordning enligt vilken staten eller någon myndighet först gör den fullständiga riskvärderingen och sedan beslutar om åtgärder för avveckling. Kraven på hur information ska lämnas är utformade med kvalitetskriterier och är inte tekniska.

Lag om kretsloppsförsäkring

I anslutning till bestämmelsen i 14 kap. 11 h § miljöbalksförslaget kan regeringen föreslå en lag om kretsloppsförsäkring som i sina huvudsakliga delar innehåller bestämmelser enligt följande.

Lag (199x:x) om kretsloppsförsäkring

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag gäller kretsloppsförsäkring för varor. Syftet med en kretsloppsförsäkring är att åstadkomma en ekonomisk garanti för fullgörande av en producents ansvar enligt 14 kap. 11 a–g §§ miljöbalken.

2 § Kretsloppsförsäkring får meddelas av

1. en försäkringsgivare som har fått tillstånd till det av regeringen, samt

2. en försäkringsgivare som är verksam här i landet enligt lagen (1993:1302) om EES-försäkringsgivares verksamhet i Sverige.

En försäkringsgivare som får meddela kretsloppsförsäkring är skyldig att på begäran meddela sådan försäkring.

En försäkringsgivare som avser att meddela kretsloppsförsäkring genom gränsöverskridande verksamhet med stöd av 2 kap. 1 § lagen om EES-försäkringsgivares verksamhet i Sverige men som inte har fast driftsställe i Sverige skall ha en representant här i landet. Representanten skall vara bosatt i Sverige eller vara en svensk juridisk person. Försäkringsgivaren skall utfärda en fullmakt för representanten att företräda försäkringsgivaren och att själv eller genom annan tala och svara för denne angående försäkringsfall. Representanten skall även ha behörighet att företräda försäkringsgivaren vid kontroll av om det finns giltig kretsloppsförsäkring. Ytterligare föreskrifter om villkor beträffande representanter får meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndiganden, Finansinspektionen.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om försäkringsanstalts verksamhet enligt denna lag.

Försäkringsplikt m.m.

4 § Kretsloppsförsäkring skall finnas för vara som i Sverige yrkesmässigt överläts för användning.

Försäkringsplikten fullgörs av den som enligt 14 kap. miljöbalken är skyldig att se till att varan är försäkrad (ansvarig producent) eller av den producent som tillverkat eller fört in varan i Sverige.

5 § En kretsloppsförsäkring skall tas så att den som till följd av beslut enligt 26 kap. 18 § fjärde stycket miljöbalken fullgör producentens ansvar kan få ersättning ur försäkringen för de kostnader som avses i 7 § 1 denna lag.

6 § Premie för kretsloppsförsäkring får inte bestämmas till högre belopp än som med erforderlig säkerhet kan anses svara mot den risk

försäkringen är avsedd att täcka med tillägg för nödvändiga omkostnader.

Försäkringsgivarens åtaganden

7 § Den som har meddelat en kretsloppsförsäkring skall, beträffande de varor som omfattas av försäkringen,

1. svara för de kostnader som uppkommer för att fullgöra det ansvar som avses i 14 kap. 11 a-d §§ miljöbalken, om den ansvarige producenten brister i fullgörande av ansvaret,

2. lämna uppgifter av betydelse för att underlätta tillsynen över att den ansvarige producenten fullgör sitt ansvar enligt 11 h § miljöbalken.

8 § Från en och samma försäkring är försäkringsgivarens ansvar med anledning av en och samma händelse begränsat till en ersättning om högst xxx miljoner kronor.

Vid tillämpning av första stycket skall

1. som en och samma försäkring anses summan av de försäkringar som en försäkringsgivare meddelat beträffande den producent som enligt 4 § andra stycket fullgjort försäkringsplikten i fråga om de varor som ersättningen avser,

2. som en och samma händelse anses ett sådant beslut som avses i 26 kap. 18 § fjärde stycket miljöbalken, eller, om den producent som enligt 4 § andra stycket denna lag fullgjort försäkringsplikten försatts i konkurs, trätt i likvidation eller upplösts, summan av därefter meddelade beslut som avses i 26 kap. 18 § fjärde stycket miljöbalken.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om försäkringsgivares ansvar och skyldigheter enligt 7 och 8 §§.

Övriga bestämmelser

etr

Den obligatoriska garantin i 14 kap.

11 h § miljöbalken skapar ett behov av en särskild lag som reglerar förhållanden

visavi de försäkringsgivare som måste finnas för att den obligatoriska försäkringen ska kunna förverkligas. Texten är inte komplett. Den innehåller de viktiga moment som behövs för illustrationen. Lagen gör tydligt att det är fråga om en ekonomisk garanti för en risk vars stor-

lek är beroende av flera faktorer. Lagen reglerar endast de obligatoriska momenten. Inget hindrar aktörerna att därutöver träffa försäkringsavtal och andra avtal avseende risker som parterna själva bedömer att de har.

BILAGA 2

DAGENS PRODUCENTANSVAR

Det finns sedan 1994 ett lagreglerat ansvar för producenter av förpackningar att ta ett ansvar för uttjänta varor.¹ Som en bakgrund redovisas det nuvarande producentansvarets utformning och effekter, så långt det idag låter sig göras.

I redovisningen nedan har inriktningen varit att visa vilka lösningar producenterna valt inom de ramar lagstiftaren ställt upp, hur detta uppfattats av konsumenterna och hur det påverkat varuproduktionen. Problem eller brister som kan uppfattas som övergående redovisas inte.

Vilket ansvar har producenterna?

Vem är producent?

Enligt den förordning (1994:1235) som varit gällande under 1994-96, är den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer förpackningar eller varor inneslutna i förpackningar, att betrakta som producent av förpackningar. I praxis har producentbegreppet begränsats till att omfatta dem som fyller en förpackning i Sverige eller importerar en vara i förpackning. Av dessa uppskattningsvis 20 000 producenter har knappt hälften vidtagit någon åtgärd med anledning av

förordningen.²

Vilka varor omfattas?

I den nämnda förordningen räknas de förpackningstyper upp som omfattas av förordningen, med angivande av tillverkningsmaterial. Dessa är:

- Papp, papper och kartong
- Wellpapp
- Aluminium
- Stålplåt
- Plast
- Glas

I ett tillägg 1996 har undantag gjorts för förpackningar som är farligt avfall enligt förordningen (1996:971) om farligt avfall.

I praktiken sker en fortlöpande förfining av avgränsningen mellan vad som omfattas och inte omfattas av förordningen, genom överenskommelser mellan producenterna. Plastgafflar uppfattas t.ex. som förpackningar av producenterna.

Det är avfall av ovanstående förpackningar som är föremål för producentansvar enligt förordningen. Efter-

¹ Producentansvar finns även för returpapper, däck och bilar.

² Naturvårdsverket, *Har producenterna nått målen?*, Rapport 4748, 1997.

som begreppet avfall är subjektivt relaterat till innehavaren, begränsas producenternas ansvar i praktiken till de varor som överlämnas till dem. I förordningen finns en aldrig tillämpad bestämmelse som ställer krav på hushåll och andra förbrukare att lämna förpackningar till producenterna. Slutsatsen blir att producentansvaret omfattar förpackningar av de i förordningen avgivna materialen, som av någon som inte är producent, överlämnas till producenten.

Vad krävs av producenten?

En producent ska se till att lämpliga insamlingssystem tillhandahålls. Han ska dessutom informera hushåll och andra om hur de kan förfara med sina förpackningar. Producenten ska också se till att förpackningar som överlämnats till honom återanvänds, materialåtervinns, energiutvinns eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt. I en syftesparagraf i förordningen anges mål för återvinning av de olika förpackningsslagen, uttryckta i viktprocent. Slutligen ska producenten lämna uppgifter till Naturvårdsverket i den utsträckning verket begär det.

Organisation

För att uppfylla förordningens krav har en stor mängd producenter valt att sluta avtal med för ändamålet särskilt skapade aktiebolag. Dessa aktiebolag, så kallade materialbolag, åtar sig att mot betalning uppfylla de skyldigheter en producent har enligt förordningen. Materialbolagen, f.n. sex stycken, ägs av olika representanter för svensk handel. För varje bolag finns också ytterligare ägare med särskilda intressen av det material som varje materialbolag hanterar.

Materialbolag hösten 1997

- Svensk Glasåtervinning AB
- Svensk Kartongåtervinning AB
- RWA Returwell AB
- Svenska Metalkretsen AB
- Plastkretsen AB
- Svenska EPS Återvinning AB

För gemensam information

- Förpackningsinsamlingen AB

För administration av avgifter (ej glas och EPS)

- REPA-registret AB

Materialbolagen har av sina ägare fått uppgiften att nå de mål som framgår av förordningens syftesparagraf. De ska därutöver uppfylla lagstiftarens krav på insamlingssystem, information och vidare hantering av insamlat material.

Materialbolagen har gentemot Naturvårdsverket åtagit sig att företräda samtliga producenter, vad avser uppgiftslämnande om producerade volymer och uppnådda insamlingsmål. För att uppfylla informationsskyldigheten har materialbolagen valt att samordna sig, liksom rörande insamlingssystemens uppbyggnad. För den vidare hanteringen av insamlat material agerar däremot varje materialbolag individuellt.

Avgifterna för att få utnyttja ett materialbolags tjänster är olika för varje bolag, men samtliga materialbolag tillämpar samma prissättningsprincip, och administrationen av avgifterna är samordnade mellan de flesta bolag. Någon konkurrens mellan bolagen förekommer inte.

Insamling

För att uppfylla förordningens krav på att lämpliga insamlingssystem tillhandahålls, har materialbolagen slutit avtal med entreprenörer om att tillhandahålla sådana system. I de flesta kommuner sker insamlandet genom obebakade containrar, utplacerade på platser som gör dem tillgängliga dygnet runt. I ca 10 kommuner hämtas förpackningar vid fastighetsgränserna. Antalet insamlingsplatser för varje materialbolag kommer, inom överskådlig tid, att uppgå till ca 7000.

Tillgängligheten av systemen för hushåll och andra förpackningsanvändare varierar kraftigt över landet. Tätheten i systemen tycks inte avspegla vilka förpackningsmängder som förbrukas. Den faktor som tycks ha varit helt dominerande vid utformningen av systemen, är kommunföreträdarnas uppfattning om vad som är lämpligt. Den insamlingstätthet som accepterats för ett visst materialslag i en kommun blir normbildande för alla tillkommande system. Detta leder till en lokal samordning, men en mycket ojämn servicenivå för konsumenterna. Producenternas möjligheter att utforma systemen på det för dem ekonomiskt fördelaktigaste sättet tycks vara små sedan en viss insamlingsstruktur väl uppstått lokalt.

Materialbolaget för plastförpackningar har valt att i huvuddelen av kommunerna låta kommunen samla in mjuk plast tillsammans med annat hushållsavfall. Därmed upprätthåller man en mycket hög servicenivå i dessa kommuner.

Återvinning

Nästan allt förpackningsmaterial som lämnas till materialbolagens entreprenö-

rer materialåtervinns. Detta sker vid några få större industrier i Sverige och utomlands. Kapaciteten att återvinna material är fullt tillräcklig för glas, metall och olika former av papp och papper. Endast för plast saknas idag en teknisk och ekonomiskt gångbar materialåtervinning som motsvarar de mängder som samlas in. Att Plastkretsen valt att inte skapa något rikstäckande separat insamlingssystem för mjukplast, kan ses som en funktion av detta. Eftersom man ändå skulle behöva bränna plasten, låter man det ske samlat med annat hushållsavfall.

Information

Materialbolagens information till hushåll och andra förpackningsförbrukare har varit mycket varierande. Sedan de olika materialbolagen skapat en gemensam marknadsföringsorganisation, har förutsättningarna för en enhetlig information förbättrats.

Huruvida informationen i någon mening varit tillräcklig är omöjligt att säga. Mer än 90 % av hushållen säger sig känna till hur de ska sortera och var de ska lägga vad.¹ Samtidigt anger 87 % av alla kommuner att informationen från materialbolagen varit obefintlig eller bristfällig². En slutsats av detta kan vara att det är kommunerna som i olika avseenden drabbas av brister i informationen. Den som inte vet vad han ska göra med en förpackning, kan alltid lämna den till kommunen. Samtidigt vänder sig den som vill ha uppgifter, enligt såväl producenter som kommuner, i de allra flesta fall till kommunen för att få råd.

Om man ser det som en förutsättning för ett långsiktigt fungerande kretslopp, att alla som deltar har en djupare förstå-

else för sambanden i kretsloppets olika delar, är det viktigt att hushållen vet vart de förpackningar de lämnar tar vägen. Bara ca hälften av hushållen tycks göra detta idag.³

Finansiering

Materialbolagen finansierar sin verksamhet med hjälp av förpackningsavgifter och försäljning av insamlad råvara. Förpackningsavgiften nuvarande storlek framgår av tabellen här intill.⁴

Företag som tillverkar, importerar eller säljer förpackningar erlägger en avgift till REPA-registret som är ett dotterbolag till materialbolagen

Metall (ej plåtfat)	100 öre/kg
Metall, plåtfat	6 öre/kg
Papper/Kartong	40 öre/kg
Plast	150 öre/kg
Well	20 öre/kg
Glas ⁵ (ej retur)	45 öre/kg i genomsnitt

(förutom Svensk GlasÅtervinning AB och Svensk EPS återvinning AB).

Materialbolagens intäkter från förpackningsavgifter och försäljning av råvara var:

- 1995 cirka 220 miljoner kr
- 1996 cirka 399 miljoner kr

Materialbolagens kostnader för verksamheten var:

- 1995 cirka 176 miljoner kr
- 1996 cirka 344 miljoner kr

Vinsten för materialbolagen var därmed:

- 1995 cirka 44 miljoner kr
- 1996 cirka 55 miljoner kr

Att de samlade materialbolagen gör en vinst 1995 på cirka 44 miljoner kr och ökar den med cirka 11 miljoner kr året därpå tyder på att en kapitaluppbyggnad sker inom bolagen. Då flertalet av

¹ Konsumentverket, *Källsortering i fyra kommuner*, Rapport 1997:16

² Opublicerad uppgift från Svenska Kommunförbundets enkät om producentansvar för förpackningar, returpapper och däck.

³ Konsumentverket, Rapport 1997:16

⁴ REPA-registret där annat ej anges

⁵ Svensk GlasÅtervinning AB

det nära till hands att kapitaluppbyggnaden sker för att bolagen konsoliderar sig för att skydda sig mot varierande råvarupriser.

För att få en uppfattning om finansieringen för ett fullt utbyggt system för insamling och återvinning kan man ta exemplet Svensk GlasÅtervinning AB.

Svensk GlasÅtervinning AB

Bolaget startade sin verksamhet 1986. De sköter insamling och återvinning i egen regi och har gjort betydande investeringar i maskiner och inventarier. År 1996 tog de i sin årsredovisning upp anläggningstillgångar till ett värde av 22 688 000 kr.

Insamlingsnivån av de glasförpackningar som är satta på den svenska marknaden, cirka 167 000 ton/år, är uppskattade till:¹

- 1995: 61% insamlingsgrad
- 1996: 72% insamlingsgrad

Detta innebär att målet på 70 % insamlingsgrad är uppfyllt enligt förordningen för producentansvar.

Svensk GlasÅtervinnings intäkter från fakturerad försäljning, och övriga intäkter var:

- 1995: 72 626 000 kr
- 1996: 92 329 000 kr

Svensk GlasÅtervinnings kostnader för verksamheten var:

- 1995: 72 625 000 kr
- 1996: 92 315 000 kr

Vinsten för Svensk GlasÅtervinning var därmed:

- 1995: 1 000 kr
- 1996: 14 000 kr

Anledningen till dessa resultat 1995 och 1996 är de starka krav på nollresultat som ägarna ställer på Svensk GlasÅtervinning. För att uppnå nollresultat avsätter bolaget tid och kraft för att analysera marknaden. Svensk GlasÅtervinning har också en längre erfarenhet av insamling och återvinning än de andra materialbolagen.

Slutsatsen av exemplet Svensk GlasÅtervinning AB blir därmed följande. Ett bolag som har en centraliserad insamling fördelad på cirka 6 700 insamlingspunkter, med en insamlingsgrad på 72% av 167 000 ton, ger en insamlingskostnad på cirka 772 kr/ton.

Konsumenternas deltagande

De undersökningar som finns visar att långt fler än 90% av alla hushåll sorterar ut någon fraktion av sitt avfall och hanterar separat. När man går in på enskilda produktgrupper framgår det, att av de varor som omfattas av producentansvar sorterar flest hushåll tidningar och glas, vid sidan av pantsystemen. Därefter kommer batterier, som inte omfattas av producentansvar. Övriga förpackningstyper sorteras i varierade grad, vilket också avspeglar sig i insamlingsnivåerna.

¹Svensk GlasÅtervinning AB

Den första slutsatsen av detta är att det inte finns något rakt samband mellan tillgänglighet och sortering. Även i områden där alla förpackningstyper har likadana insamlingssystem varierar hushållens vilja att delta.

En andra slutsats är att hushållen är villiga att sortera sitt avfall, så snart de upplever det som viktigt eller nyttigt. Den höga sorteringsnivån för batterier ska ses mot bakgrund av flera års information om vilken miljöfara batterier utgör när de sprids i naturen. De flesta har också klart för sig att glas kan smältas om till nytt glas.

Eftersom informationen om vad som händer med det material som samlats in hittills har varit svag, kan inte något slutgiltigt sägas om hushållens vilja att sortera avfall.

Konsumenternas värderingar

Ett specifikt problem som konsumenterna uppmärksammar betydligt mer än producenterna, är hur själva platsen för insamlandet sköts. Många synpunkter rör städning, tömning, belysning och liknande. En annan viktig synpunkt är att insamlingsplatserna ska vara belägna så att man ändå ofta besöker dem.

Även om avståndet kan vara avgörande, framför allt för hushåll utan bil, är det ett mindre problem om insamlingen sker på platser som man ändå måste besöka. I glesbygd måste man till exempel ofta ta sig till närmaste tätort för att köpa mat.

Några problem

Principiella

De nuvarande bestämmelserna om

producentansvar har, när de tillämpats i praktiken, visat sig innehålla några frön till långdragna tvister. Det allra tydligaste problemet, som ännu inte fått sin lösning, är innebörden av hushållens och andra användares skyldighet att lämna sina uttjänta varor till producenterna. Denna skyldighet har i flera fall tolkats antingen som ett förbud för hushållen att lämna sina uttjänta varor till vem de önskar, eller som ett förbud för någon annan än producenterna att erbjuda sig att ta emot hushållens varor. Regeringsrätten kommer under 1998 att avkunna dom i en tvist rörande den senare frågeställningen.

En annan tvistefråga är vilken information från producenterna som ska anses vara tillräcklig. Frågan försvåras av att den tillsynsmyndighet som ska bedöma den är samma kommun som i stor utsträckning får bära kostnaderna för bristande information. Kostnaderna uppstår dels genom att kommuninvånare vänder sig till kommunen med frågor, dels genom att kommunen får ta hand om de förpackningar som hushållen inte lämnar till producenterna. Ur kommunens synpunkt är en tillräcklig information förmodligen av en kvalitet som gör att 100 % av hushållen sorterar, och att inga frågor behöver ställas till kommunen. För producenterna kan företagsekonomiska avgöranden, eller möjligen viljan att uppfylla de av lagstiftaren uppsatta återvinningsmålen, vara gränsättande.

Praktiska

En tvistefråga kopplad till producentansvaret rör gränsdragningen mellan producenternas skyldighet enligt förordningen, och kommunernas skyldigheter

enligt renhållningslagen. Nedskräpning, men även skottning och sandning kring insamlingscontainrarna, har varit återkommande problem. Problemen tycks nu gå att lösa genom civilrättsliga avtal, och producenterna har tagit initiativet till ett standardavtal som många kommuner har valt att skriva under.

Ett annat problem har rört lokalisering av insamlingscontainrarna. Kommunen har ett ansvar enligt plan- och bygglagen att pröva frågor om lokalisering och utformning, men ska samtidigt utöva tillsyn över att servicenivån för insamlingssystemen är tillräckligt hög. Varje kommun har gjort olika prioriteringar, vilket har gjort det dyrt för producenterna, som inte kunnat etablera ett enhetligt system.

Eftersom insamlingssystemen byggts upp kring containrar som varit tillgängliga dygnet runt, har frågor om öppettider, hämtningsintervall hos användarna och liknande inte kommit i fokus. Sådana frågor engagerar många människor när det rör den kommunala renhållningen och mottagningsplatser för särskilda avfallslag.

Effekter på produktionen

Någon utåt deklarerad satsning på att

förändra förpackningarna, med hänvisning till producentansvaret, har inte skett i Sverige. Inte heller samlas data systematiskt in om vilka förpackningar som orsakar mest kostnader i återvinningsledet, för att kunna differentiera förpackningsavgifterna med stöd av detta.

Om man däremot ser direkt på de dagligvaruförpackningar som utgör en stor del av hushållens förpackningsinköp, så har de minskat i vikt med 50 % sedan 1992, enligt en undersökning som tidningen Ny Teknik beställt från Packforsk.¹ Viktminskningen ger minskade förpackningsavgifter, men den kan lika gärna förklaras av att den ger minskade transportkostnader. Av undersökningen framgår också att flera förpackningar har förändrats så att de numera innehåller bara ett materialslag. I de fall där detta har skett, utan att förpackningsvikten har minskat, kan man tänka sig en koppling till det faktum att förpackningen ska kunna återvinnas. Men vilken faktor som varit avgörande för varje beslut, är omöjligt att fastställa i efterhand.

Effekter på transporter

Några kalkyler på den totala mängden transporter i samhället har inte styrt utformningen av systemen.

¹ Ny Teknik nr 41:1997

I en undersökning som utförts på uppdrag av Ragn-Sells, uppger ca 30 % av hushållen att de gör separata turer för att lämna förpackningar. Med de uppgifter om avstånd och bilanvändning som lämnats i just denna undersökning, som omfattat 2800 hushåll lika fördelade i småhus och flerfamiljshus, skulle hushållens bilresor ha ökat med drygt 2,5 miljoner mil till följd av insamlingssystemens uppbyggnad.

Hur mycket transportmängden har ökat totalt, om man tar i beräkning de transporter som utförs av materialbolagens entreprenörer och den minskade insamlingstäthet som möjliggjorts i de kommunala systemen, har inte beräknats.

Slutsatser

När producenterna av förpackningar har utformat sina system för att uppfylla de ganska allmänt hållna kraven i förpackningsförordningen, tycks vissa faktorer ha varit vägledande.

Utgångspunkten för producenternas uppbyggnad av insamlingssystemen, har helt tydligt varit strukturen på den industri som ska ta emot de insamlade förpackningarna som råvaror. Det är med andra ord dessa som uppfattas som kunder, och som därför kan ställa krav på kvalitet och leveranssäkerhet. Tydligast avspeglar sig detta i vilket antal fraktioner de containerbaserade systemen

är uppbyggda kring. Dessa motsvarar den indelning som är nödvändig för att en fortsatt behandling till råvara ska kunna ske maskinellt. Aluminium- och stålförpackningar, som behandlas separat i lagstiftningen, hanteras gemensamt vid insamlingen, eftersom de enkelt kan skiljas åt i ett senare skede. Däremot har wellpapp, tidningspapper och övrigt papper, som för hushållen kan tryckas lika, fått egna system, därför att de ska levereras till olika pappersbruk. Den mjuka plasten saknar hittills mottagare, och därför har något färdigt system inte byggts ut.

Det är i de fall där en förpackning inte uppfyllt den mottagande industrins kvalitetskrav som förändringar har skett i produktionen. Flerskiktsförpackningar, som kräver extra behandlingssteg, har minskat i omfattning och i flera fall ersatts av förpackningar bestående av ett material, trots att de i vissa fall genom sin högre vikt inneburit högre avgifter till materialbolagen.

En annan slutsats är att så länge insamlingen innebär en nettokostnad, är insamlingstätheten ingen prioriterad fråga för producenterna. Entreprenörernas möjligheter att lokalt hitta överenskommelser med kommunerna har i stort fått styra insamlingssystemens utbredning.

BILAGA 3

AVVECKLINGSÄMNEN

Avvecklingsämnen är ett samlingsbegrepp för de ämnen som Kemikommittén i sitt betänkande ”En hållbar kemikaliepolitik” (SOU 1997:84), föreslog ska avvecklas i varor fram till år 2007.

Nedan behandlas avvecklingsämnen i fyra huvuddelar.

1. Stoppämnen som innefattar organiska långlivade och bioackumulerbara ämnen som är framställda av människan, samt kvicksilver, kadmium och bly
2. Cancerframkallande ämnen
3. Arvsmassepåverkande ämnen
4. Hormonstörande ämnen

Stoppämnen

Kvicksilver, kadmium och bly är grundämnen och är som sådana väl definierade. För övriga stoppämnen krävs en definition för att begreppet ska kunna ligga till grund för lagstiftning. Organiska ämnen är ämnen som innehåller kol och väte. Att ett ämne är framställt av människan betyder att det faktiskt är resultatet av någon av människan styrd eller framkallad process. Samma ämne kan också vara naturligt förekommande. Kring begreppen långlivad och bioacku-

mulerbar för Kemikommittén ett resonemang som utmynnar i att båda begreppen är relativa, men att det för egenskaperna nedbrytbarhet och bioackumulerbarhet finns etablerade och internationellt standardiserade tester. Kretsloppsdelegationens har tagit fasta på dessa tester och använder dem för att definiera vilka ämnen som ska falla inom ramen för förslaget om informationsplikt.

Att använda enkla och standardiserade tester har fördelen att man snabbt och relativt billigt kan få svar på om ett ämne är informationspliktigt. Svagheten ligger i att de nedbrytbarhetstest som är etablerade internationellt är test som snarast visar om ett ämne är kortlivat.

Givet detta är ett informationspliktigt stoppämne ett ämne som innehåller kol och väte, som är framställt av människan, och som dels inte bryts ned mer än 20 % i ett standardiserat test på lättnedbrytbarhet,¹ dels har en biokoncentrationsfaktor för fisk² på över 10 000 eller en fördelningskoefficient mellan n-oktanol och vatten (Kow) på 100 000 (logKow>5),.

¹ "Ready Biodegradability Tests", OECD Guidelines for the Testing of Chemicals nr 301

² "Bioconcentration: Flow-through Fish Test", OECD Guidelines for the Testing of Chemicals nr 305

De använda testerna är internationellt accepterade, men det finns inget krav på att genomföra dem för att få ett kemiskt ämne registrerat i produktregistret idag. Vid en sökning på de ca 2 700 volymämnen som finns upptagna i EU:s databas IUCLID, fanns uppgifter om nedbrytbarhet och bioackumulerbarhet för ca 750. Av dessa uppfyllde 22 båda stoppämneskriterierna, och 17 återfinns i det svenska produktregistret.

De 17 stoppämnen som återfinns i produktregistret används i kemiska produkter som färgämnen, lim, vulkaniseringsmedel och gummiråvara. De branscher som främst berörs är plast-, gummi- och färgindustrin, men också bygg- och metallvaruindustrin.

Cancerframkallande ämnen

Definitionen på cancerframkallande ämnen som återfinns i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1996:5) är inte av en typ som kan användas till grund för ett fastställande av informationsplikt. I föreskrifterna hänvisas till olika allmänna bedömningsgrunder.

I direktiv 67/548/EEG finns beskrivna laborativa metoder för att fastställa ämnens påverkan på människors hälsa. De beskrivna förfarandena är så omfattande, att de inte är ändamålsenliga

som stöd för en generell lagstiftning av den typ som Kretsloppsdelegationen föreslår.

Arvsmassepåverkande ämnen

Definitionen på arvsmassepåverkande (mutagena) ämnen som återfinns i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1996:5) är inte av en typ som kan användas till grund för deklaraionsplikt. I föreskrifterna hänvisas till olika allmänna bedömningsgrunder.

I direktiv 67/548/EEG finns beskrivna laborativa metoder för att fastställa ämnens påverkan på människors hälsa. De beskrivna förfarandena är så omfattande, att de inte är ändamålsenliga som stöd för en generell lagstiftning av den typ som Kretsloppsdelegationen föreslår.

Hormonstörande ämnen

Under ett möte i december 1996, med deltagare från EU, OECD, WHO och flera nationella miljömyndigheter, föreslogs gemensamma definitioner för hormonstörande ämnen, och potentiellt hormonstörande ämnen. Några enkla parametrar för att fastställa vilka ämnen som faller under dessa kriterier finns dock inte.

BILAGA 4

RIKTLINJER FÖR SERVICENIVÅER

Exempel på tänkbara nationella riktlinjer för tillgänglighet till återlämningskydd i tid och rum

I förhållande till bostadshushåll:

Tillgängligheten till återlämningskydd ska vara sådan, att det ur ett hushålls perspektiv är lika lätt att bli av med en inköpt vara, som det vid inköpstillfället var att få tag på samma vara.

Till hjälp för bedömning om tillgängligheten är tillräcklig, kan följande parametrar användas:

- Antalet platser inom kommunen, där motsvarande vara kunde inhandlas.
- Fördelningen inom kommunen av sådana platser där motsvarande varor kunde inhandlas, i relation till hushållens fördelning över kommunen.

En lägre tillgänglighet i rummet kan i någon utsträckning kompenseras med en högre tillgänglighet i tiden. För dagligvaror kan t.ex. ett containerbaserat bring-system, som är tillgängligt dygnet runt, ha tillräcklig tillgänglighet även om antalet utplacerade containrar är lägre än antalet dagligvarubutiker.

Omvänt kan en hög tillgänglighet rummet, t.ex. avhämtning vid fastighetsgränsen, anses kompensera för att det inte är möjligt att bli av med varor i samma utsträckning som butikstiderna på orten ger möjlighet till inköp.

I förhållande till verksamheter:

En plats i varje kommun ska kunna ta emot större mängder varor under kontorstid.

BILAGA 5

PREMIEBERÄKNING FÖR KRETSLOPPSFÖRSÄKRING

Den obligatoriska försäkring som ingår som en del av Kretsloppsdelegationens idé om producentansvar för uttjänta varor, är ett helt nytt moment som inte motsvaras av någon försäkring som finns på marknaden idag. För att här ge en bild av hur försäkringsgivare i princip kommer att hantera den typ av risker som försäkringen ska täcka, redovisas först beräkningsgången relativt detaljerat. Därefter visas i exempelform hur en förbättrad kretsloppsanpassning av en vara kan komma att medföra lägre premier.

Ett försäkringssystem innebär alltid en fonduppbyggnad för att täcka framtida kostnader. Hur stort detta fondsparande i samhället blir, vid olika antaganden, kommenteras sist i bilagan.

Premieberäkning

I denna beskrivning av premieberäkning utgår vi ifrån att producenten, samtidigt som han tecknar försäkringen, sluter avtal med en entreprenör som upprättar ett återlämningskydd. Entreprenören tar också på sig ansvaret för varans vidare hantering. Försäkringen är så konstruerad att försäkringsgivaren går in och betalar de fordringar som entreprenören kan få på producenten till följd av avtalet. Genom dessa antaganden har vi eliminerat alla risker som är förknippade med producentens fortsatta agerande och risken för att producenten kan försvinna

från marknaden.

Det finns också en risk som ligger i att entreprenören kan komma att brista i fullgörande av avtalet, eller t.o.m. upphöra med sin verksamhet. I exemplet har denna risk inte värderats särskilt, utan ligger inbakad i den allmänna risk som ligger i att något antagande visar sig felaktigt.

Den viktigaste informationen vid en premieberäkning är erfarenheterna från tidigare, liknande händelseförlopp. Varje utbetalning från en försäkring registreras och ligger till grund för beräkningar av framtida premier. När vi nu gör antaganden, saknas en stor del av erforderliga data. Det gör att premieberäkningen, även för verkliga försäkringsgivare, inledningsvis måste göras relativt grovt och med vissa felmarginaler. Hur detaljrik beräkningen blir när systemet har fungerat några år är omöjligt att veta. Det ligger emellertid nära till hands att jämföra med vagnsskadeförsäkring för bilar, där många års erfarenheter av skador och kostnaden för att reparera dem, för 100-tals bilmodeller, gjort att försäkringsbranschen kan erbjuda starkt differentierade premier också för helt nya bilar. Med kunskap om vilka material och konstruktioner som ger höga skadekostnader värderas varje bilmodell individuellt.

Beräkningsgångens parametrar

Premieberäkningen sker utifrån ett antal parametrar, vilka beskrivs nedan. Varje avsnitt inleds med en siffra, vilken hänvisar till rätt rad i tabell 1-4 på s. 127 ff. Tabellerna är av trycktekniska skäl delade, så att den högra delen av varje tabell placerats nederst på respektive sida.

1 År

Premieberäkning innebär bl.a. att risker, intäkter och kostnader fördelas över tiden. Exemplet omfattar 20 år. Varor säljs och premier tecknas under de 10 första åren. Varorna antas tjäna ut under en 10-årsperiod.

2-4 Återvinningskostnad

Premieberäkningen utgår teoretiskt från den kostnad som en vara som återlämnas av en konsument åsamkar producenten. I exemplet förutsätter vi att entreprenören har ett avtal som ger honom betalt dels för att upprätthålla återlämningsskyddet, dels för att ta hand om varan med full äganderätt och därmed bekosta återvinning, deponiavgifter eller vad han finner lämpligt inom de ramar som lagstiftningen ger.

De antagna kostnaderna kommer över tiden att visa sig felaktiga, och en årlig förhandling mellan producenten/försäkringsgivaren och entreprenören, baserad på erfarenheterna från tidigare år, kommer att avgöra vilka belopp som utbetalas. Det är då rimligt att tro att beloppet för varutyp på rad 2 kommer att vara detsamma för alla varor som kan använda samma återlämningsskydd, medan beloppet för varuexemplar på rad 3 kan variera beroende på förväntningar om restvärdet på just den specifika varan. För att fortsätta liknelsen med vagnskadeförsäkringen represente-

rar rad 2 kostnaden för att reparera en bil, vilken som helst, medan rad 3 skiljer sig beroende på vilken bilmodell som försäkras.

6 Återlämningsandel

Det är bara varor som lämnas till återlämningsskyddet som ligger till grund för premieberäkningen. Ett antagande om hur stor andel som kommer att lämnas dit måste därför göras. Andelar på mindre än 100% kan antingen betyda att varan förväntas ha ett positivt värde på returvarumarknaden, och att konsumenterna kommer att sälja varan direkt dit, eller att varan är sådan att den huvudsakligen komposteras av konsumenterna.

7 Återlämningsfrekvens

Eftersom utbetalningarna från försäkringen inte sker förrän någon kostnad har uppstått, är det väsentligt att bedöma när varan kan komma att läm-

nas till återlämningsskyddet. Ju längre livslängd en vara har, desto längre hinner de inbetalade premiemedlen förränta sig, och en lägre premie kan bekosta samma utbetalning.

8-9 Inflation och kalkylränta

De premier som betalas in hinner förränta sig tills dess att utbetalningen ska ske. Samtidigt har vi normalt en viss inflation, som gör att kostnaderna för både entreprenörens och försäkringsgivarens verksamhet stiger. Antaganden om inflation och avkastning på de av försäkringsgivaren förvaltade medlen har stor betydelse för premiens storlek.

11-13 Återförsäkringskostnad, driftskostnader och vinst

Försäkringsgivaren har vissa kostnader för sin verksamhet. Talar vi om traditionella försäkringsbolag är de också skyldiga att vara återförsäkrade, så att utbetalningar kan ske även om alla antaganden visar sig felaktiga. De procentsatser som anges är enbart intressanta för att inledningsvis kunna sätta en premie. I verkligheten beror andelen till stor del på hur många försäkringar man lyckas sälja. Blir antalet stort, minskar kostnadsandelen. Man kan också se det som en möjlighet att sänka premien för att återställa kostnadsandelarna. Omvänt innebär få sålda försäkringar höga kostnadsandelar och ett behov att höja premierna. Vinsten är en restpost i kalkylen. Blir den noll i ett verkligt, konkurrensutsatt läge där det inte går att höja premierna fritt, måste företaget minska sina driftkostnader eller sluta att meddela denna typ av försäkring.

15, 17 Medelpremie och antal försäkringar

Med en antagande om hur många försäkringar man kommer att meddela, går det nu att beräkna premien. Om varan inte är mycket kortlivad, ska premien bli lägre än den beräknade kostnaden för återlämningskydd och fortsatt hantering.

19-27 In- och utbetalningar, fonduppbyggnad

För att se hur penningströmmarna ser ut, redovisas i exemplet vilka in- och utbetalningar som görs till och från försäkringsgivaren, och hur stor fonduppbyggnaden blir. I exemplet kommer utbetalningarna att bli större än premieinbetalningarna år 10. Då innehåller fonden knappt en och en halv miljard kronor.

Därefter töms fonden under 10 år. Av summeringen längst till höger går det att utläsa hur mycket räntan på pengarna har bidragit till att betala kostnaderna.

Förbättrad kretsloppsanpassning

I tabellerna 2-4 på sidorna 128-130 finns exempel på hur samma vara som i huvudexemplet kan kretsloppsanpassas i olika avseenden, och hur detta påverkar premier, fonduppbyggnad m.m. I tabell 2 har varan konstruerats om så att den är billigare att omhänderta. 17 % förbättring ger 17 % lägre premie.

I tabell 3 bedöms varan genom någon förändring ha fått en genomsnittligt längre livslängd. För åskådighetens skull har varan dock fortfarande maximalt ett 10-årigt liv. Denna förändring resulterar i en 5 %-ig minskning av premien.

I tabell 4 har man gjort bedömningen att varor av den aktuella typen till ungefär en fjärdedel kommer att omsättas på den öppna marknaden sedan de tjänat ut. Eftersom detta måste betyda att de förväntas ha ett positivt restvärde, blir den rörliga kostnaden för entreprenören positiv i detta exempel. I jämförelse med det ursprungliga exemplet i tabell 1 minskar premien med 53%.

Fonduppbyggnad

Längst ned år 10 i alla exempel framgår det vilken fonduppbyggnad som de gjorda antagandena motiverar.

Fonduppbyggnaden är en funktion av premieinbetalningarna och varans förväntade livslängd, under givna antaganden om ränta och inflation.

Med det antagande om livslängd som görs i tabell 1, 2 och 4, blir fonduppbyggnaden ungefär fem gånger premieinbetalningen. I tabell 3 ser vi att en

längre förväntad livslängd motiverar lägre premier, men större fonduppbyggnad. För kortlivade varor blir förhållandet det omvända.

Hur stor den totala fonduppbyggnaden blir vid ett fullt utbyggt system är svårt att säga. De stora materialmängder-

na som blir avfall idag, finns i kortlivade varor. De motiverar alltså en låg fonduppbyggnad, samtidigt som premierna kommer att vara lika höga eller högre än de beräknade framtida kostnaderna.

Tabellerna på följande sidor är av trycktekniska skäl delade. På varje sida finns en tabell, med sin vänstra del överst och den högra delen nederst.

TABELL 1

1	Ar	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	Varutypberoende	100									
3	Varuexemplarberoende	45									
4	Atervinningskostnad	145									
5											100,00%
6	Aterlämningsandel	100%									
7	Aterlämningsfrekvens	0,00%	5,00%	10,00%	10,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	10,00%	5,00%
8	Inflationsantagande	2%									
9	Kalkylränta	8,00%									
10											
11	Aterförsäkringskostnad	2,00%	(uttag sker i samband med premieinbetalning)								
12	Driftskostnader	15,00%	(uttag sker i samband med premieinbetalning)								
13	Vinst	3,00%	(uttag sker i samband med premieinbetalning)								
14											
15	Medelpremie, kr	129	131	134	137	140	142	145	148	151	154
16											
17	Antal försäkringar, tusen	150	1 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
18											
19	IB saldo	0	16 703	130 489	362 631	594 236	815 201	1 016 490	1 186 635	1 321 201	1 416 638
20	Premie	19 332	131 459	268 177	273 541	279 011	284 592	290 283	296 089	302 011	308 051
21	Driftskostn	-2 900	-19 719	-40 227	-41 031	-41 852	-42 689	-43 543	-44 413	-45 302	-46 208
22	Aterförs	-387	-2 629	-5 364	-5 471	-5 580	-5 692	-5 806	-5 922	-6 040	-6 161
23	Vinst	-580	-3 944	-8 045	-8 206	-8 370	-8 538	-8 709	-8 883	-9 060	-9 242
24	Skadeutbet	0	-1 131	-10 002	-33 745	-67 639	-109 815	-161 979	-216 186	-271 196	-319 483
25	UB saldo före ränta	15 466	120 739	335 028	547 718	749 806	933 060	1 086 737	1 207 320	1 291 613	1 343 595
26	Ränta	1 237	9 750	27 602	46 517	65 396	83 430	99 897	113 880	125 025	133 046
27	UB saldo	16 703	130 489	362 631	594 236	815 201	1 016 490	1 186 635	1 321 201	1 416 638	1 476 642

1	11	12	13	14	15	16	17	18	19	Summa
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13										
14										
15										
16										
17										
18										
19	1 476 642	1 243 209	993 265	753 852	527 174	335 167	182 831	75 637	19 559	0
20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 452 566
21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-367 861
22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-49 029
23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-73 553
24	-351 564	-349 401	-318 874	-286 987	-234 181	-179 149	-121 821	-62 129	-21 124	-3 116 381
25	1 125 078	893 808	674 391	466 866	292 993	156 018	61 010	13 508	-1 565	-1 154 368
26	118 131	99 457	79 461	60 308	42 174	26 813	14 627	6 051	1 565	1 154 394
27	1 243 209	993 265	753 852	527 174	335 167	182 831	75 637	19 559	0	0

TABELL 2

1	År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	Varutypberoende	100									
3	Varuexemplarberoende	20									
4	Atervinningskostnad	120									
5											100,00%
6	Återlämningsandel	100%									
7	Återlämningsfrekvens	0,00%	5,00%	10,00%	10,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	10,00%	5,00%
8	Inflationsantagande	2%									
9	Kalkylränta	8,00%									
10											
11	Återförsäkringskostnad	2,00%	(uttag sker i samband med premieinbetalning)								
12	Driftskostnader	15,00%	(uttag sker i samband med premieinbetalning)								
13	Vinst	3,00%	(uttag sker i samband med premieinbetalning)								
14											
15	Medelpremie, kr	107	109	111	113	115	118	120	123	125	127
16											
17	Antal försäkringar, tusen	150	1 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
18											
19	IB saldo	0	13 823	107 991	300 108	491 781	674 649	841 233	982 043	1 093 407	1 172 390
20	Premie	15 999	108 794	221 940	226 378	230 906	235 524	240 235	245 039	249 940	254 939
21	Driftskostn	-2 400	-16 319	-33 291	-33 957	-34 636	-35 329	-36 035	-36 756	-37 491	-38 241
22	Återförs	-320	-2 176	-4 439	-4 528	-4 618	-4 710	-4 805	-4 901	-4 999	-5 099
23	Vinst	-480	-3 264	-6 658	-6 791	-6 927	-7 066	-7 207	-7 351	-7 498	-7 648
24	Skadeutbet	0	-936	-8 277	-27 927	-55 977	-90 881	-134 052	-178 912	-224 438	-264 400
25	UB saldo före ränta	12 799	99 922	277 265	453 284	620 529	772 187	899 369	999 162	1 068 921	1 111 941
26	Ränta	1 024	8 069	22 843	38 497	54 120	69 045	82 674	94 246	103 469	110 107
27	UB saldo	13 823	107 991	300 108	491 781	674 649	841 233	982 043	1 093 407	1 172 390	1 222 048

1	11	12	13	14	15	16	17	18	19	Summa
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13										
14										
15										
16										
17										
18										
19	1 222 048	1 028 863	822 012	623 878	436 282	277 379	151 309	62 596	16 187	0
20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 029 714
21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-304 433
22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-40 572
23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-60 868
24	-290 950	-289 159	-263 896	-237 506	-193 805	-148 261	-100 817	-51 417	-17 482	-2 579 070
25	931 099	739 703	558 117	386 371	242 477	129 118	50 491	11 179	-1 295	-955 339
26	97 764	82 309	65 761	49 910	34 903	22 190	12 105	5 008	1 295	955 365
27	1 028 863	822 012	623 878	436 282	277 379	151 309	62 596	16 187	0	0

TABELL 3

1	Ar	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	Varutypberoende	100									
3	Varuexemplarberoende	45									
4	Atervinningskostnad	145									
5											100,00%
6	Aterlänmningsandel	100%									
7	Aterlänmningsfrekvens	0,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	25,00%	25,00%	15,00%	10,00%
8	Inflationsantagande	2%									
9	Kalkylränta	8,00%									
10											
11	Aterförsäkringskostnad	2,00%	(uttag sker i samband med premieinbetalning)								
12	Driftskostnader	15,00%	(uttag sker i samband med premieinbetalning)								
13	Vinst	3,00%	(uttag sker i samband med premieinbetalning)								
14											
15	Medelpremie, kr	122	124	127	129	132	134	137	140	143	145
16											
17	Antal försäkringar, tusen	150	1 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
18											
19	IB saldo	0	15 774	123 166	342 985	568 893	800 835	1 038 731	1 277 483	1 487 480	1 632 389
20	Premie	18 257	124 145	253 256	258 322	263 488	268 758	274 133	279 616	285 208	290 912
21	Driftskostn	-2 738	-18 622	-37 988	-38 748	-39 523	-40 314	-41 120	-41 942	-42 781	-43 637
22	Aterförs	-365	-2 483	-5 065	-5 166	-5 270	-5 375	-5 483	-5 592	-5 704	-5 818
23	Vinst	-548	-3 724	-7 598	-7 750	-7 905	-8 063	-8 224	-8 388	-8 556	-8 727
24	Skadeutbet	0	-1 131	-8 848	-24 720	-41 224	-58 377	-81 198	-133 789	-220 510	-294 296
25	UB saldo före ränta	14 605	113 959	316 923	524 922	738 460	957 464	1 176 840	1 367 386	1 495 137	1 570 823
26	Ränta	1 168	9 207	26 062	43 971	62 375	81 267	100 643	120 094	137 252	149 209
27	UB saldo	15 774	123 166	342 985	568 893	800 835	1 038 731	1 277 483	1 487 480	1 632 389	1 720 032

1	11	12	13	14	15	16	17	18	19	Summa
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13										
14										
15										
16										
17										
18										
19	1 720 032	1 515 085	1 286 892	1 052 211	811 137	563 786	310 308	132 098	39 118	0
20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 316 115
21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-347 393
22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-46 300
23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-69 460
24	-342 550	-349 401	-337 631	-325 252	-312 241	-298 581	-203 035	-103 548	-42 248	-3 178 554
25	1 377 483	1 165 685	949 260	726 960	498 895	265 206	107 273	28 550	-3 129	-1 325 702
26	137 603	121 207	102 951	84 177	64 891	45 103	24 825	10 568	3 129	1 325 728
27	1 515 085	1 286 892	1 052 211	811 137	563 786	310 308	132 098	39 118	0	0

TABELL 4

1		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	a u	100									
3	a u m a	-10									
4		90									
5											75 00
6	m a	75									
7	m	0 00	5 00	5 00	10 00	10 00	10 00	15 00	10 00	5 00	5 00
8	a a a a	2									
9	a a	8 00									
10											
11	a	2 00	u a	am a	m m	a					
12	a	15 00	u a	am a	m m	a					
13		3 00	u a	am a	m m	a					
14											
15		60	61	63	64	65	66	68	69	70	72
16											
17	a a u	150	1 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
18											
19	a	0	7 791	60 690	168 128	275 741	378 940	471 748	551 778	613 485	654 397
20	m	9 017	61 317	125 087	127 588	130 140	132 743	135 398	138 106	140 868	143 685
21		-1 353	-9 198	-18 763	-19 138	-19 521	-19 911	-20 310	-20 716	-21 130	-21 553
22		-180	-1 226	-2 502	-2 552	-2 603	-2 655	-2 708	-2 762	-2 817	-2 874
22		-271	-1 840	-3 753	-3 828	-3 904	-3 982	-4 062	-4 143	-4 226	-4 311
24	S a u	0	-702	-5 492	-16 074	-31 301	-52 198	-74 693	-101 759	-129 877	-148 931
25	a a	7 214	56 142	155 267	254 125	348 552	432 937	505 373	560 504	596 303	620 415
26	a	577	4 548	12 861	21 616	30 388	38 811	46 405	52 981	58 094	61 548
27	a	7 791	60 690	168 128	275 741	378 940	471 748	551 778	613 485	654 397	681 962

1	11	12	13	14	15	16	17	18	19	Summa
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13										
14										
15										
16										
17										
18										
19	681 962	574 259	460 401	345 881	242 923	153 342	79 124	35 045	12 140	0
20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 143 969
21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-171 571
22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-22 857
22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-34 296
24	-162 260	-159 798	-151 352	-130 628	-109 015	-86 485	-50 409	-25 708	-13 111	-1 449 770
25	519 702	414 460	309 049	215 253	133 908	66 856	28 715	9 336	-971	-534 635
26	54 557	45 941	36 832	27 670	19 434	12 267	6 330	2 804	971	534 661
27	574 259	460 401	345 881	242 923	153 342	79 124	35 045	12 140	0	0

BILAGA 6

ÅTGÄRDERNAS PROPORTIONALITET

Nödvändigt att åstadkomma

För att i produktpolitiken ge konkretion åt försiktighetsprincipen, principen att förorenaren ska betala, principen om producentansvar och principen att alla miljökostnader ska inkluderas i priset på varorna när de förs ut på marknaden är det nödvändigt med en ansvarsfördelning som innebär att:

- Konsumenterna ges förutsättningar att tillämpa försiktighetsprincipen.
- Det blir nödvändigt för producenterna att tillämpa försiktighetsprincipen.
- Producenterna får ta det ekonomiska ansvaret för otillräcklig kretsloppsanpassning.
- Samhället får garanti för producentansvarets fullgörande.
- Alla kostnader som med denna ansvarsfördelning faller på producenterna, internaliseras i priset på varorna.

Åtgärdernas proportionalitet

Åtgärder som vidtas måste såväl på EU-nivå som på nationell nivå stå i rimlig proportion till ändamålen. De åtgärder som beskrivs i denna rapport kan indelas i följande huvudåtgärder samt underåtgärder eller åtgärdsavgränsningar.

1. Bemyndiga regeringen att förordna om producenters skyldighet att informera om vissa förhållanden.
2. Ålägga producenterna skyldighet att informera om eventuell förekomst av avvecklingsämnen i varorna.
 - a) Ge möjlighet för producenterna att välja mellan att skaffa sig information och att deklarerera okunskap.
 - b) Göra informationsplikten obligatorisk endast i förhållanden mellan producenter och konsumenter.
 - c) Lägga bevisbördan för värdering av ett avvecklingsämnens risker på producenterna.
 - d) Ge producenterna frihet att välja teknisk metod för deklaration.
3. Utvidga producentansvaret för uttjänade varor till att gälla generellt.
4. Ålägga producenterna ansvar för olägenheter och kostnader till följd av att varorna inte är så kretsloppsanpassade att de finner en marknad när de tjänat ut i sin funktion hos konsumenterna; dvs. skyldighet att bära risken att varorna uppkommer som avfall.
 - a) Föreskriva att ansvaret ska fullgöras genom upprätthållande av en möjlighet för konsumenterna att utan väsentlig olägenhet bli av med varorna (återlämningskydd).
 - aa) Begränsa skyldigheten att upprätthålla återlämningskydd till en viss tid.

- ab) Föreskriva att den som för egen del eller på producenters uppdrag upprätthåller återlämningskydd ska vara föremål för tillsyn genom registrerings- eller tillståndsförfarande.
- b) Föreskriva skyldighet för producenterna att svara för att varor som lämnas till återlämningskyddet blir föremål för eventuell föreskriven återanvändning, återvinning eller annan hantering, eller, om särskilda föreskrifter inte gäller, blir föremål för en från hälso- och miljösynpunkt godtagbar hantering (återvinningskydd).
- c) Föreskriva skyldighet för producenterna att åstadkomma en ekonomisk garanti för ett fullständigt fullgörande av producentansvaret.
 - ca) Föreskriva att varor som yrkesmässigt tillhandahålls användare ska omfattas av en försäkring som ger garanti för producentansvarets fullgörande (kretslopps-försäkring).
 - cb) Föreskriva skyldighet för producenter som överlåter varor till konsumenter att se till att varorna omfattas av en kretslopps-försäkring.
 - cc) Föreskriva skyldighet för försäkringsgivare som har rätt att meddela kretslopps-försäkring att på begäran meddela en sådan försäkring på rimliga villkor.

I det följande redovisas överväganden för att bedöma hur åtgärderna står i proportion till det som är nödvändigt att åstadkomma.

Åtgärd 1: Bemyndigandet till regeringen

Att ge regeringen ett bemyndigande är en åtgärd som i sig inte innebär någon ändring i fråga om enskilda aktörers skyldigheter och rättigheter. Det är en intern svensk konstitutionell fråga. När regeringen med stöd av bemyndigandet vidtar en åtgärd, blir det aktuellt att pröva om den åtgärden är förenlig med EGRätten.

Åtgärd 2: Skyldighet att informera om avvecklingsämnen

Syftet med åtgärden är tvåfaldigt – att göra det i praktiken möjligt för konsumenterna och nödvändigt för producenterna att tillämpa försiktighetsprincipen – med bisyftet att försiktigheten återspeglas i varans pris eller i form av ändrad efterfrågan.

Det handlar inte om att förbjuda förekomst av avvecklingsämnen i varor. Därför är det angeläget att utforma styrmedlet så att det handelstekniskt får en så lite ingripande effekt som möjligt men samtidigt ger drivkrafter för frivillig kunskapsinhämtning och avveckling av avvecklingsämnen. Kort sagt: Det handlar om att driva på marknadskrafterna och att göra det utan att låta ansvaret stanna på offentliga myndigheter. Av nu nämnda skäl behöver åtgärden avgränsas eller specificeras med de åtgärder som angetts ovan under 2 a–d.

Åtgärderna 2 a–b: Att ge producenterna möjlighet att välja mellan att deklarerera kunskap eller att deklarerera okunskap samt att göra informationsplikten obligatorisk endast i förhållanden mellan producent och konsument

Ett avvecklingsämne är ett ämne som på grund av att det faller för vissa bestämda prövningskriterier sannolikt inte hör hemma i ett uthålligt samhälles varuströmmar och därför bör bli föremål för särskild uppmärksamhet och försiktighet.

Någonstans hos en varas producenter finns kunskapen om de ämnen som ingår i varan. För att inte onödigt detaljstyra, bör det lämnas till producenterna i en varas olika producentled (från de som tillhandahåller råvaror och insatsvaror till detaljisterna) att göra upp om hur informationen om förekomst av avvecklingsämnen ska överföras dem emellan. Om producenterna inte ser till att hela producentkedjan, fram till den som möter konsumenten, får kunskap om eventuell förekomst av avvecklingsämnen, bör konsumenterna upplysas om den kunskapsbristen. Genom att öppna för möjligheten att deklarerera okunskap, hindrar styrmedlet inte de varu- och informationsflöden som producenterna väljer att tillämpa.

Med åtgärd 2 a begränsas informationsplikten till ett krav på att redovisa vad man känner till beträffande förekomsten av avvecklingsämnen. Något tvång att skaffa sig kunskap innebär styrmedlet alltså inte.

Genom att konsumenterna tillförsäkras upplysning om antingen att varan innehåller ett avvecklingsämne eller att producenterna inte vet, ges konsumenten möjlighet att iaktta försiktighet. Han kan premiera varor där producenterna bemödat sig om att skaffa kunskap och

undvika avvecklingsämnen.

Åtgärderna 2 a–b bidrar till att informationsplikten (åtgärd 2) inte blir mer ingripande än vad som behövs för att driva på ett frivilligt kunskapsinhämtande hos producenterna och en frivillig avveckling av avvecklingsämnen.

Åtgärd 2 c: Att lägga riskvärderingen på producenterna

Att ett ämne faller för avvecklingsämneskriterierna innebär en varningssignal. Ämnet är sannolikt sådant att det inte bör användas i varuflödena. Men det kan finnas invändningar mot att producenterna ska behöva deklarerera ett avvecklingsämne som vid en närmare undersökning visar sig inte utgöra någon risk för miljön.

Tanken med styrmedlet är att hos producenterna göra praktisk verklighet av försiktighetsprincipen. Det innebär i sin tur att det inte är offentliga myndigheter som ska göra de fullständiga riskvärderingarna av varje nytt ämne som dyker upp i varorna. Avvecklingsämneskriterierna utgör en varningssignal och informationsplikten en drivkraft för producenterna att undvika att behöva skylta med varningssignaler.

Genom att förena informationsplikten med en möjlighet för producenterna att visa att avvecklingsämnet inte innebär någon risk för miljön och därför inte behöver avvecklas, läggs riskvärderingsarbetet och kostnaderna för detta på producenterna. På ansökan av en producent kan alltså en myndighet ges möjlighet att undanta harmlösa avvecklingsämnen från informationsplikten.

Åtgärd 2 c gör informationsplikten förenlig med ambitionen att flytta ansvar från myndigheter till producenter samtidigt som styrmedlet inte är mer ingripande

de än att det fortfarande är fråga om frivillig och marknadsdriven utveckling. Åtgärd 2 c är både nödvändig och proportionell i förhållande till syftena med informationsplikten.

Åtgärd 2 d: Att inte föreskriva viss teknisk metod för informationen

I stället för att föreskriva på vilket tekniskt sätt informationsplikten ska fullgöras, bör anges de kvalitetskriterier som ska gälla för den information som producenterna lämnar. På så sätt orsakar informationsplikten minsta möjliga begränsning av producenternas utrymme att välja kostnadseffektiva lösningar. Åtgärd 2 d gör alltså att informationsplikten inte blir mer ingripande än vad som behövs för att nå de angivna syftena.

Åtgärd 3: Att göra producentansvaret för uttjänta varor generellt

Genom att utvidga producentansvaret för uttjänta varor till att gälla generellt, blir ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna i samhället klarare än om ansvaret begränsas till vissa slags varor.

Risken för olika regler för olika varor med snarlika funktioner minskar. Möjligheterna att ge varorna lika förutsättningar att tillvaratas som råmaterial till nya varor ökar. Nackdelar med dubbla system (producentssystem och offentliga aktörers system) – med risk att varor som omfattas av producentansvar lämnas till det offentliga systemet – kan elimineras. Sistnämnda nackdelar kan jämföras med vad som kan uppstå om ett visst varuslag omfattas av producentansvar i ett land men inte i ett annat närliggande land. Olika kostnadsnivåer kan leda till att uttjänta varor strömmar dit kostnadsnivån är lägst och därmed undergräva

syftet med producentansvaret.

De ändamål som angetts ovan i fem punkter är inte specifika för någon varugrupp. De gäller generellt. Och om ansvaret utvidgas till att gälla varor generellt, ges bättre förutsättningar för ett gott resultat i de olika varuslagen (ett producentansvar för elektriska och elektroniska produkter ges t.ex. större förutsättningar att bli effektivt om man eliminerar möjligheterna att på ett ”billigare” sätt bli av med varorna genom att som hushållsavfall lämna dem till en offentlig aktör).

Med utgångspunkten att producentansvar för uttjänta varor är en bra drivkraft för att förmå producenterna att kretsloppsanpassa sina nya varor, är åtgärd 3 både en nödvändig och proportionell åtgärd.

Åtgärd 4: Att precisera producentansvaret som en skyldighet att bära risken för att varorna uppkommer som avfall

Det är så gott som omöjligt att föreskriva någon gräns för när en vara eller en uttjänt vara i tekniskt hänseende ska anses otillräckligt kretsloppsanpassad. En del av producentansvarets idé är också att inte behöva detaljreglera hur varorna ska vara sammansatta eller vilka tekniker som ska ha företräde framför andra.

Ett uthålligt samhälle kännetecknas bl.a. av att resurserna kan nyttiggöras om och om igen. Den kretsloppsanpassade varan innehåller sådana material och ämnen och är så konstruerad att innehavaren, när han inte längre har bruk för den, finner det intressant att tillgodogöra sig det värde eller resursinnehåll som varan representerar. Om innehavaren inte finner att varan har ett positivt marknadsvärde, önskar han bli kvitt den

på billigast möjliga sätt – varan uppkommer som avfall och ett eller flera problem har uppstått som någon måste ta sig an och bekosta.

Genom att ålägga producenterna skyldighet att bära risken för avfallens uppkomst och de problem som avfallet ger upphov till, ges producenterna drivkrafter att tillhandahålla varor som inte får ett negativt marknadsvärde. Denna tanke har EU-kommissionen gett uttryck för i sin motivering till skrotbilsdirektivet.

Är detta att gå för långt? För att svara på den frågan, behöver man undersöka alternativen.

Ett alternativ bygger på antagandet att det är orimligt att producenterna ska behöva ta ansvar för varor som blir avfall till följd av de värderingarna hos enskilda konsumenter. Med det antagandet måste man fastställa kriterier för när en vara ska anses ha ett negativt marknadsvärde. Efter det att varan uppkommit som avfall hos konsumenten, måste alltså någon annan fastställa att varan, oavsett konsumentens värdering, saknar marknadsvärde.

Marknadsvärdet bestäms av subjektiva värderingar. Vems värderingar ska gälla? Vilket prövningsförfarande måste man gå igenom för att kunna konstatera om producentansvar gäller eller inte? En konstruktion där producentansvaret gäller först efter bevisning om att varan saknar marknadsvärde, skulle föra för långt i fråga om både detaljreglering och prövningsförfaranden. Ett sådant alternativ skulle försvåra ett för alla parter kostnadseffektivt producentansvar och därför stå i disproportion till det avsedda målet.

Ett annat alternativ bygger på antagandet att det är orimligt att producen-

terna ska behöva ta ansvar för kostnader som följer av att konsumenterna förstört varorna eller ändrat varorna utanför producenternas kontroll. En konstruktion där producentansvaret gäller först efter bevisning om att konsumenten inte har förstört varan eller ändrat den, skulle – i likhet med det förra alternativet – försvåra ett för alla parter kostnadseffektivt producentansvar och därför stå i disproportion till det avsedda målet.

Ett tredje alternativ bygger på antagandet att det är bättre att låta ett offentligt ansvar träda in när en vara för första gången uppkommer som avfall – åtminstone när detta sker hos privatkonsumenter eller hushåll – och således begränsa producentansvaret till att omfatta de kostnader som följer av att den offentliga aktören finner att varorna har ett negativt marknadsvärde. Ett sådant alternativ skulle kunna ge fördelar i form av en samlad hantering av det avfall som uppkommer hos de enskilda konsumenterna. En nackdel, jämfört med ett ansvar för alla avfallsrelaterade kostnader, är att producenterna inte ges lika starka drivkrafter. En annan nackdel är att producenterna inte ges möjlighet att, när avfallet uppkommer, fullt ut påverka kostnadernas storlek eller i rättvis konkurrens nyttiggöra sig resurserna. En offentlig aktör kan nämligen ha ett med producenterna konkurrerande intresse av resursinnehållet i användarnas avfall.

Avsteg från principen att det är producenterna som ska bära avfallsrisken ger nackdelar som skulle försvaga producentansvarets effekt och försvåra ett kostnadseffektivt ansvarstagande samtidigt som avfallens inneboende resurser inte skulle ges ett marknadsmässigt korrekt pris. Fördelarna med det be-

skrivna tredje alternativet bör kunna åstadkommas på annat sätt än genom att inskränka producentansvaret.

Alternativen till åtgärd 4 skulle ge svagare drivkrafter, en mer komplicerad ansvarsfördelning och större risk för snedvridning av konkurrensen. Åtgärd 4 är därför nödvändig och proportionell i förhållande till syftet med åtgärden.

Åtgärd 4 a: Skyldighet att upprätthålla återlämningskydd

Åtgärd 4 innebär att producenterna ska svara för de kostnader som följer av att varorna blir avfall. Vilka är dessa kostnader och hur blir de i praktiken en börda för producenterna? För att göra producentansvaret verkligt, behöver åtgärd 4 kompletteras.

Behovet av åtgärd 4 a illustreras bäst med en beskrivning av vad som skulle gälla utan åtgärden. En konsument, som önskar ersättning för kostnader som avfallet åsamkat honom, skulle stå inför en besvärlig process

– hitta en ansvarig producent, bevisa att den producenten är ansvarig och styrka att de påstådda kostnaderna är ersättningsgilla. Med den bilden är det lätt att inse att ett genomförande av ansvaret skulle innebära tvister och rättsliga processer, i samma utsträckning som producenterna inte frivilligt tar ansvaret.

Därmed skulle producentansvaret bli svårt eller mycket kostsamt att genomdriva.

Det behövs också ett kvalitetskrav på det återlämningskydd som en producent ska upprätthålla. Utan ett kvalitetskrav skulle det bli möjligt för producenterna att upprätthålla otillräckliga återlämningskydd. Det skulle kunna underminera producentansvaret. Åtgärden är nödvändig. Genom möjlighet att anpassa kvali-

tetskravet till vad som med hänsyn till de särskilda varorna eller varuslagen kan behövas, är åtgärden proportionell till ändamålet. Åtgärd 4 a är därför nödvändig och proportionell till syftet med producentansvaret.

Åtgärd 4 aa: Avgränsning i tiden

Genomförande av producentansvaret förutsätter rättssäkerhet och förutsägbarhet. Den som måste ta ansvaret, måste ges möjlighet att beräkna hur långt ansvaret sträcker sig. Om ansvaret inte avgränsas i tiden, vore det oändligt – ansvaret upphör ju inte samtidigt med att producenten slutar existera. För att ansvaret inte ska bli oproportionellt stort, är åtgärd 4 aa nödvändig.

Åtgärd 4 ab: Att möjliggöra en effektiv tillsyn över producentansvarets fullgörande

Kraven på kvalitet gör det nödvändigt att utöva tillsyn över att kvaliteten upprätthålls. Och för att ge konsumenter ett gott och lättillgängligt skydd, behövs någon form av samlad information om de återlämningskydd som upprätthålls för producenternas räkning.

När en konsument har behov av återlämningskydd, har varan blivit avfall för honom. Enligt EG:s avfallsdirektiv (ramdirektivet) har medlemsstaterna skyldighet att vidta åtgärder för att säkerställa att avfallet hanteras på ett från hälso- och miljösynpunkt godtagbart sätt. Det faktum att avfall uppstår ställer alltså krav på medlemsstaterna.

Om avfallsinnehavaren vill lämna ifrån sig sitt avfall, är det medlemsstaternas skyldighet att se till att han lämnar det till en insamlare (privat eller offentlig) eller till ett företag som ägnar sig åt viss tillståndspliktig verksamhet (vissa angiv-

na typer av slutligt omhändertagande eller återvinning). Det betyder att det behövs en viss kontroll över att konsumenterna har tillgång till återlämnings-skydd. För att säkerställa detta bör de aktörer som, för egen del eller på uppdrag av producenter, är beredda att ta emot varor bli föremål för en registrering som underlättar informationsutbyte och tillsyn. Åtgärd 4 ab är alltså nödvändig. Den är inte mer ingripande än vad som behövs för det avsedda syftet. Eftersom konsumenternas behov av att kunna bli av med sina varor uppstår lokalt, skulle heller inte ett krav på lokal registrering stå i disproportion till syftet.

Åtgärd 4 ab har också betydelse för att säkerställa syftet med åtgärd 4 b (se nedan).

Åtgärd 4 b: Skyldighet att svara för en godtagbar hantering

Att varor lämnas till en insamlare innebär inte att avfallsproblemet är löst. Den nye innehavaren kan i likhet med den föregående finna att varorna saknar marknadsvärde och åsamkas kostnader. Även om insamlaren har större förutsättningar än den enskilde konsumenten att hitta en marknad för varorna, finns alltså en risk att varorna fortsätter att utgöra avfall. Producentansvaret kan därför inte stanna vid en skyldighet att upprätthålla återlämnings-skydd.

Avfallsdirektivet ställer krav på medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att *varje* innehavare av avfall (dvs. även insamlare och producenter) antingen lämnar avfallet till någon som ombesörjer en godtagbar hantering (återvinner det eller slutligt omhändertar det) eller själv ombesörjer en sådan hantering. Direktivet delar in hanteringen av avfall i två kategorier med

beteckningarna *bortskaffningsförfaranden* och *återvinningsförfaranden*. De flesta sådana förfaranden förutsätter att verksamhetsutövaren har tillstånd från behörig myndighet.

Åtgärd 4 b slår fast att producentansvaret omfattar även de kostnader som en godtagbar avfallshantering orsakar. I praktiken innebär det att den som på producenternas uppdrag upprätthåller återlämnings-skydd måste se till att det som mottagits och fortfar att utgöra avfall hanteras i föreskriven ordning. Kostnaderna för detta kommer därmed att omfattas av den risk som producenterna måste bära.

Inom ramen för den kontroll som möjliggörs genom åtgärd 4 ab (se ovan) kan föreskrivas att insamlare, som låtit registrera återlämnings-skydd, ska avföras från registret om det visar sig att insamlaren inte ombesörjer en godtagbar hantering. En avregistrering skulle medföra att de producenter som insamlaren företräder inte längre upprätthåller erforderligt återlämnings-skydd.

Med hänsyn till vad nu anförts om åtgärd 4 ab behöver åtgärd 4 b inte preciseras ytterligare. Åtgärd 4 b är både nödvändig och proportionell.

Åtgärd 4 c: Garanti för producentansvarets fullgörande

Med de hittills beskrivna åtgärderna slås fast att producenterna ska svara för de kostnader som följer av att varorna uppkommer som avfall. Då det kan dröja innan kostnaderna visar sig och då det är osäkert i vilken utsträckning varorna blir avfall, är det alltså fråga om en risk som producenterna ska bära. För att ansvaret inte ska bli praktiskt omöjligt, slås också fast en avgränsad struktur för hur kostnaderna ska kanaliseras till de ansvariga

producenterna (producenterna svarar för de kostnader som uppkommer i föreskrivna återlämningsskydd). Åtgärderna 1 - 4 b är nödvändiga och är inte mer ingripande än vad som behövs. Det problem som återstår att lösa är att ansvaret måste fullgöras även om producenten upphör att existera innan kostnaderna visar sig. Det måste finnas en garanti för fullgörande.

Med åtgärd 4 c slås fast att producentansvaret omfattar skyldighet att åstadkomma en ekonomisk garanti för ett fullständigt fullgörande av ansvaret. Utan en sådan garanti skulle producenter kunna undvika ett reellt ansvarstagande genom att upphöra att existera (t.ex. kontinuerligt flytta verksamheter till nya juridiska personer i god tid innan varorna uppkommer som avfall). Ju större risk för avfall och höga hanteringskostnader, desto större blir drivkrafterna att söka undvika ansvaret. Åtgärd 4 c är nödvändig. Utan den finns risk att producentansvaret inte får avsedd effekt.

Men åtgärd 4 c behöver kompletteras med föreskrifter om vad som är en godtagbar garanti. Sådana föreskrifter bör utformas så att

- den ekonomiska och administrativa bördan för att åstadkomma garantin i största möjliga mån läggs på producenterna eller av dem anlidade aktörer,
- garantin blir kostnadseffektiv,
- priset för att åstadkomma garantin (och därmed garantins ekonomiska värde) inte bestäms enbart av producenterna själva (en riskvärdering behöver göras av någon annan än producenterna),
- konkurrens inte hämmas (alla producenter bör ha möjlighet att på likarta-

de villkor åstadkomma en godtagbar garanti)

Åtgärd 4 ca: Obligatorisk försäkring

Eftersom man på förhand inte vet om, var eller när varorna blir avfall och inte vet vilka kostnader som i så fall uppkommer, är det uppenbart fråga om en risk. Den risken ska producenterna bära. För en aktsam producent blir det naturligt att försäkra sig mot den risken.

Inte heller vet man om den ansvarige producenten finns kvar när varorna blir avfall. Det är också en risk. Den risken ska varken användarna eller offentliga aktörer bära. Och producenterna har anledning att bära den risken bara om garantin för producentansvarets fullgörande görs obligatorisk.

Så snart äganderätten till en vara övergått från en producent till en konsument, finns risk att konsumenten eller en offentlig aktör drabbas av avfallskostnader som ska omfattas av producentansvaret. Garantin för producentansvarets fullgörande måste därför åstadkommas senast i samband med att ägaransvaret för varan övergår från en producent till konsumenten. Åtgärd 4 c slår fast att varan då måste omfattas av en garanti. Åtgärden är nödvändig för åstadkomma det som producentansvaret syftar till.

Ekonomiska garantier för fullgörande kan vara utformade på två principiellt olika sätt. När garantin avser en förutsägbar händelse kan garantin ha formen av en deposition. När garantin avser en framtida oförutsedd händelse kan den utformas som en försäkring.

Det är mot bakgrund av de olika redovisade riskerna rimligt att hantera fullgörandegarantin som en försäkring. En

försäkring innebär för producenten att han måste betala en premie, vilket är ett avsevärt mindre belopp, än en garanti som ska täcka samma risk. En försäkring är alltså det minst ingripande sätt som garantin kan uppfyllas på.

Åtgärd 4 cb: Precisering av vem som måste se till att garantin finns

För att tillsynen ska kunna fungera effektivt, är det nödvändigt att precisera vem som ska se till att garantin finns. Eftersom garantin inte behövs förrän producenterna frånhänt sig ägaransvaret, är det naturligt att lägga ansvaret på den producent som överlåter varan till kon-

sumenten. Detta ansvar hindrar inte producenterna att sinsemellan göra upp om vem som ska ombesörja att försäkring tecknas. Åtgärd 4 cb innebär enbart en skyldighet att kontrollera att de varor som överläts till konsumenter omfattas av en försäkring och, om så inte är fallet, se till att försäkring tas. Åtgärden är inte mer ingripande än vad som behövs.

Åtgärd 4 cc: Skyldighet att meddela försäkring

Om vissa aktörer åläggs skyldighet att teckna försäkring, bör säkerställas att de som meddelar sådana försäkringar inte kan vägra att på rimliga villkor meddela försäkring. Åtgärd 4 cc är nödvändig.

NATIONELLA ÅTGÄRDER I FÖRHÅLLANDE TILL EG-RÄTTEN

EG-rättslig bakgrund

Bedömningen av möjligheterna att införa en nationell miljölag med hänsyn till EG-rätten sker utifrån följande frågor:

- Omfattas området som ska regleras av någon harmoniserande EG-lagstiftning?
- Kan åtgärden komma att innebära handelshinder?
- Om åtgärden är handelshindrande, omfattas den i så fall av något undantag från förbudet mot handelshinder?

I Kretsloppsdelegationens rapport diskuteras två styrmedel, vilka kan påverka producenterna att ta ett större ansvar för de negativa miljöeffekter som följer med varuhanteringen i samhället. Det bakomliggande syftet med de båda styrmedlen är enkelt uttryckt att förbättra miljön. De riktar sig emellertid mot *varor*. Då en av målsättningarna med den inre marknaden är att säkerställa en fri rörlighet för varor, uppkommer frågan om Kretsloppsdelegationens förslag och idé riskerar att stå i konflikt med EG-rätten.

Bedömningen av om en nationell miljölag är förenlig med EG-rätten sker i

tre olika steg. För det första blir bedömningen av tillåtligheten beroende av om gemenskapen har infört harmoniserande lagar på området, eller om detta är oreglerat på gemenskapsnivå. För de fall där en EG-rättslig reglering av ett område redan existerar måste medlemsstaternas förslag om att införa strängare, nationella regler på samma område bedömas utifrån EG-reglerna i fråga och den rättsliga grunden för dessa regler.

På de områden där någon harmoniserande EG-lagstiftning *inte* existerar blir det andra steget i en bedömning av tillåtligheten beroende av vilka restriktioner åtgärden kan komma att medföra för varors fria rörlighet. EG-fördraget uppställer i artikel 30 ett förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Alla nationella åtgärder som riktar mot varor omfattas av detta förbud mot handelshinder om de direkt eller indirekt kan påverka handeln mellan medlemsstaterna, så att det blir svårare eller mer kostsamt att importera en vara än att köpa den från en inhemsk producent.

Förbudet i artikel 30 är emellertid inte utan undantag. Medlemsstaterna kan, under vissa förutsättningar, vidta åtgärder som kan påverka varurörligheten för att skydda allmänna intressen,

t.ex. miljön. Såväl artikel 36 EG-fördraget som den s.k. Cassis-doktrinen anger ett antal områden där nationella åtgärder med handelsbegränsande verkningar ändå kan accepteras.

Artikel 36 i EG-fördraget föreskriver att artikel 30 inte ska hindra sådana restriktioner för import som grundas på hänsyn till intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, så länge som dessa restriktioner inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

På grund av att EG-domstolen har tolkat undantaget i artikel 36 restriktivt, har miljöskydd som sådant inte ansetts falla in under undantagsgrunden skydd för människors och djurs hälsa och liv.

I det s.k. Cassis de Dijon-målet skapade emellertid EG-domstolen en ny metod för acceptandet av åtgärder med handelshindrande effekter. Enligt denna doktrin kan inskränkningar av den fria rörligheten för varor accepteras om det är nödvändigt för att förverkliga s.k. tvingande behov för skyddet av ett väsentligt allmänt intresse.

EG-domstolen har ställt upp ett flertal rekvisit för att en handelshindrande åtgärd ska kunna falla in under Cassis-doktrinens tillämpning:

- Det ska röra sig om ett regleringsintresse som av domstolen erkänts som ett *tvingande behov*.
- Åtgärden måste vara *icke-diskriminerande*, alltså i samma utsträckning vara tillämplig på inhemska varor som på varor från andra medlemsstater.

- Det ska påvisas att den är *nödvändig* för uppfylla behovet, bl.a. genom vetenskapliga belägg.
- Den kostnad som åtgärden innebär ska stå i rimlig *proportion* till målet. Detta betyder att åtgärden inte får skapa fler handelshinder än vad som är nödvändigt för att uppfylla målet och att det inte finns någon annan möjlig åtgärd som leder till färre handelsrestriktioner.

Finns gemensamma regler?

De områden Kretsloppsdelegationens rapport berör omfattas, med vissa undantag, inte av någon redan existerande harmoniserande EG-lagstiftning.

De diskuterade åtgärdernas överensstämmelse med EG-rätten blir beroende av om de kan komma att medföra handelshinder, och därmed strider mot artikel 30 EG-fördraget.

Informationsplikten

Kretsloppsdelegationens förslag om informationsplikt för avvecklingsämnen ställer inte upp några nya, egentliga miljökrav på varorna. För många varugrupper har av gemenskapen emellertid utfärdats s.k. produktdirektiv, där krav på varors utformning ställs upp. Dessa direktiv innehåller ofta bestämmelser om att medlemsstaterna inte får begränsa, hindra eller förbjuda att varor, som omfattas av ett sådant

direktiv, släpps ut på marknaden, om de överensstämmer med bestämmelserna i direktivet. Dylåka bestämmelser kan komma att begränsa det område inom vilket Kretsloppsdelegationens förslag om informationsplikt kan tillämpas. Vissa varugrupper kan alltså komma att behöva undantas från informationsplikt. Det beror i varje enskilt fall på av hur de EG-rättsliga produktdirektiven utformats.

I övrigt förbjuder förslaget inte användningen av något ämne, så någon jämförelse behöver inte ske mellan förslaget och begränsningsdirektivet, som anger de ämnen för vilka användningen begränsats inom EU. Förslaget innebär inte heller att nya krav ställs på märkningen av själva produkten, eftersom informationen kan ges på andra sätt. Inga tillägg kan därmed sägas göras i de produktkrav som ställts upp i EG:s klassificerings-, förpacknings- och märkningsdirektiv.

I Kretsloppsdelegationens förslag ställs istället upp ett krav på utgivande av information om vissa varor. EG:s direktiv 90/313 om fri tillgång till miljöinformation syftar till att ge EU-medborgarna rätt till viss information om miljösituationen. Denna rätt gäller emellertid endast i förhållande till offentliga myndigheter. Kretsloppsdelegationens förslag gäller inte information om miljösituationen utan om varors innehåll, och det gäller dessutom även för privata rättssubjekt.

Det är viktigt att framhålla, att de ovan nämnda EG-reglerna avseende användningen av vissa ämnen, och ut

formningen och märkningen av vissa produkter naturligtvis även fortsättningsvis ska följas av Sverige. Förslaget om informationsplikt verkar dock inte omfattas av dessa regelverk, med undantag för det som ovan sagts om produktdirektivens krav. Därmed återstår att pröva om förslaget om informationsplikt i övrigt kan komma att medföra handelshinder, och därmed strider mot artikel 30 EG-fördraget.

Ansvaret för uttjänta varor

Det finns en mängd EG-regler på avfallsområdet. Det är emellertid upp till varje medlemsstat att uppnå de av EG fastställda målen. EG-reglerna gäller t.ex. hur själva avfallet ska hanteras, hur mycket som ska återvinnas och vilka krav som ska ställas på avfallshanterarna. Alla de av EG uppställda målen på avfallsområdet ska uppnås av Sverige även om ett generellt producentansvar, inklusive ett ansvar för uttjänta varor, införs. Kretsloppsdelegationens idé angående producentansvaret för uttjänta varor är utformad så att de EG-rättsliga avfallskraven inte blir omöjliga att uppnå, och strider därför inte mot det existerande avfallsregelverket.

Är åtgärderna handelshindrande?

Kretsloppsdelegationens förslag och idé till styrmedel kan komma att påverka handeln mellan medlemsstaterna så att det blir svårare eller mer kostsamt att importera en vara än att köpa den från en inhemsk producent.

Informationsplikten

I förslaget om informationsplikt ingår bl.a. att det ska vara obligatoriskt att informera om eventuellt innehåll av avvecklingsämnen i varor vid överlåtelse av varorna till en konsument, men att den som är osäker på sin varas innehåll får deklarerera detta, samt att den påbjudna informationen alltid ska ske på varan, på dess förpackning, eller i direkt anslutning till varan på den plats där den tillhandahålls.

Om förslaget om informationsplikt t.ex. hade inneburit att informationen alltid måste lämnas på varan, eller att endast varor som bevisats inte innehålla avvecklingsämnen får säljas på den svenska marknaden, skulle förslaget utan tvekan innebära handelshinder. Men så som förslaget är formulerat strider det inte mot principen om ömsesidigt erkännande. Denna princip innebär att importvaror ska beviljas marknadstillträde trots att de inte svarar mot nationella produktkrav och trots att någon harmonisering inte har skett.

Det som nu istället kan inträffa, i och med att producenter enligt förslaget kan välja att fullgöra informationsplikten direkt på varan eller på dess förpackning, är att svenska producenter märker sina varor redan under produktionen. En återförsäljare av en viss vara kanske då väljer att köpa redan märkta varor, så att han ska slippa lägga ner egen tid och egna pengar på att märka dem.

Kretsloppsdelegationens förslag innebär också, att ett stort antal företag tvingas vidta åtgärder för att skaffa sig kunskap om de förhållanden som gäller

deras varor, vilket naturligtvis medför kostnader, oavsett varornas faktiska innehåll. Om det skulle visa sig vara mer kostsamt att ta fram denna information avseende importerade varor, kan ännu ett handelshinder sägas ha uppstått.

Ansvar för uttjänade varor

Införandet av ett generellt producentansvar i linje med Kretsloppsdelegationens idé innebär att producentansvaret för uttjänade varor utvidgas till att omfatta samtliga varor, samt att detta ansvar försäkras hos någon form av försäkringsgivare. En konsekvens av producentansvaret kan med denna utformning bli att det, i ett läge när den kommunala insamlingsplikten har upphört, kan bli kostsamt att göra sig av med en vara som visar sig sakna värde på andrahandsmarknaden, t.ex. en vara köpt utomlands eller importerad direkt av användaren. Konsumenten kan då komma att stå utan det skydd producentansvaret ger, när en vara tjänat ut.

Följande situationer skulle kunna inträffa: En fabrikör ska köpa in en maskin. Han kan välja mellan att köpa den antingen av en svensk tillverkare, som redan har försäkrat varan, eller av en utländsk tillverkare, oförsäkrad. Om köparen väljer att köpa av den utländske tillverkaren kan han sedan välja att antingen försäkra varan själv, eller låta bli att försäkra den. Det första som kan inträffa här är att det blir mycket kostsamt för köparen att själv göra sig av med varan när den tjänat ut. Om denna kostnad inte står i rimlig proportion till

den prissänkning som den utländske tillverkaren kan erbjuda på grund av att han inte har tecknat någon försäkring, kanske detta leder köparen att inte välja den utländska varan. Köparen skulle dock inte ställas inför problemet att själv behöva ta hand om den uttjänata varan om han istället själv försäkrar den när han köpt den. Det andra som då kan inträffa är att det är krångligt att skaffa en försäkring, eller att försäkringen blir dyrare om man endast försäkrar en vara.

En annan tänkbar situation är att en återförsäljare som ska köpa in varor kan välja mellan att köpa dem av en svensk producent eller av en utländsk. Den svenske producenten har redan försäkrat sina varor. Det visar sig vara tids- och resursbesparande att köpa redan försäkrade varor. Dessutom kanske en stor producent kan få förmånligare premier för sina varor än vad återförsäljaren kommer att få när han ska försäkra sina utländska varor.

Cassis-rekvisiten tillämpade på Kretsloppsdelegationens styrmedel

De åtgärder Kretsloppsdelegationen redogör för i sin rapport uppfyller Cassis-rekvisiten, vilket innebär att de kan införas nationellt trots att handelshinder kan komma att uppstå.

De första två rekvisiten för att en handelshindrande åtgärd ska kunna falla in under Cassis-doktrinen tillämpning torde vara uppfyllda för såväl Kretsloppsdelegationens förslag som idé. För det första kan miljöskydd vara det

intresse som begränsar tillämpningen av artikel 30, enligt EG-domstolens praxis. I det danska returglasfallet stadgades t.ex. att ”*the protection of the environment is a mandatory requirement which may limit the application of Article 30 of the Treaty*”. För det andra är Kretsloppsdelegationens båda styrmedel formellt likabehandlande, och ska tillämpas lika för såväl inhemska som importerade produkter.

Därmed kvarstår att avgöra om åtgärderna informationsplikt och producentansvar för uttjänata varor är nödvändiga och proportionella. Dessa frågor måste bedömas från fall till fall, och det är svårt att förutspå hur EG-domstolen, som har det slutgiltiga avgörandet i fråga om tolkningen och tillämpning av EGFördraget, kan komma att bedöma frågor om nödvändighet och proportionalitet.

Följande aspekter bör emellertid beaktas: Vilka är syftena med Kretsloppsdelegationens åtgärder? Är dessa åtgärder nödvändiga för att uppfylla syftena, eller kan skyddsbehoven tillfredsställas på andra sätt, vilka skapar mindre problem för det fria varuutbytet? Är åtgärderna proportionella i förhållande till handelshindren?

Informationsplikten

Syftet med förslaget om informationsplikten för avvecklingsämnen är att minska förekomsten av vissa miljöfarliga ämnen i varor. Kretsloppsdelegationen föreslår att detta syfte ska uppnås genom en frivillig avveckling. Producenterna har ansvaret för att hitta de farliga ämnena och ska informera om

innehåll av dessa ämnen i sina varor. Konsumenterna avgör sedan om de vill välja bort produkter som innehåller miljöskadliga ämnen eller ej.¹

Är då förslaget nödvändigt för att uppnå syftet? För att uppnå syftet att påskynda avvecklingen av vissa ämnen genom konsumenternas val, måste konsumenterna göras medvetna om förekomsten av miljöskadliga ämnen i varor. Betydelsen av information är alltså stor för att syftet ska kunna uppnås med denna metod. Avgörande för nödvändigheten av informationsplikten blir därmed huruvida andra metoder för att förse konsumenterna med information, så som att göra utgivandet av informationen helt frivillig, räcker till för att uppnå syftet.

Vid avgörandet av proportionalitetsfrågan ska de eventuella handelshindrande effekterna av förslaget ställas i förhållande till det

miljöskyddande syftet.² Genom utformningen av Kretsloppsdelegationens förslag om informationsplikt verkar risken att handelshinder ska uppkomma ha minimerats. Användningen av ämnena ifråga förbjuds inte på något sätt, vare sig för inhemska eller importerade produkter. Principen om ömsesidigt erkännande fortsätter att gälla. Dessutom har producenter möjlighet att deklarerat okunskap om innehållet i varor. Det är svårt att se hur syftet att minska användningen av miljöfarliga ämnen skulle kunna uppnås på något mindre ingripande sätt.

Ansvar för uttjänata varor

Ett producentansvar för uttjänata varor innebär att producenterna börjar sträva efter att ta fram miljövänliga

¹ Den av Kretsloppsdelegationen valda metoden för att informera konsumenterna är inte något för EG-rätten helt främmande. Förslaget om informationsplikt är nämligen utformat på samma sätt som i EG:s direktiv 90/220/EEG om genetiskt modifierade organismer. För dessa produkter gäller att de i framtiden ska märkas enligt ett system som omfattar tre kategorier: frivillig märkning av produkter som inte innehåller genetiskt modifierade organismer, obligatorisk märkning av produkter som innehåller genetiskt modifierade organismer och, slutligen, obligatorisk märkning av produkter som man inte är säker på om de innehåller genetiskt modifierade organismer eller ej.

² Det finns ett närliggande fall som visar hur giltigheten av ett märkningssystem blir beroende av om det är proportionellt i förhållande till syftet eller ej. I januari i år beslutade kommissionen att skicka ett motiverat yttrande (det andra steget i ett fördragsbrottsärende enligt artikel 169 EG-fördraget) till Frankrike, angående en fransk åtgärd som av kommissionen anses medföra hinder för den fria rörligheten för varor. Ärendet beskrivs kortfattat av Generaldirektorat XV på följande sätt: "Under French law, a social security stamp has to be placed on all bottles of alcoholic drink with an alcohol content of more than 25 by volume. The effect of this requirement is to make imports of alcoholic drink more costly, since the stamp has to be affixed manually whereas it is printed at the labelling stage of domestic production. The Commission considers that the requirement is disproportionate since the message conveyed by the stamp does not tally with the aim - commendable in itself - of protecting public health which is presented as justification for the requirement. A more appropriate indication could, in the Commission's view, satisfy both the requirement of protecting public health and the obligation stemming from the rules on the free movement of goods."

produkter som genererar så lite avfall som möjligt.¹

Detta producentansvar skulle enligt Kretsloppsdelegationen kunna försäkras hos en försäkringsgivare. För att svara på frågan om en försäkringslösning skulle vara nödvändig måste man undersöka om syftet med den tvingande försäkringen, vilket är att garantera att det finns någon som kan ta hand om varorna, kan uppnås på något annat, mindre handelspåverkande, sätt?

I och med att producentansvar är något som uppmuntras inom EU, och att medlemsstaterna uppmannas att utveckla lösningar på avfallsområdet i linje med principen om producentansvar, så borde inte ett generellt producentansvar som sådant kunna anses vara en oproportionerlig åtgärd i förhållande till miljö- och avfallsfrågor. Frågan blir istället huruvida de handelshinder som dels införandet av ett producentansvar för samtliga utjänta varor, dels försäkringslösningen kan komma att innebära, är proportionella i förhållande till det

miljöskyddande syftet. Här får man beakta att ett stort miljömål skulle realiserats i och med Kretsloppsdelegationens åtgärder. De negativa effekterna på importerade varor torde däremot trots allt bli begränsade.

Sammanfattande kommentar

De ovan förda resonemangen angående nödvändighet och proportionalitet utgör en allmänt hållen spekulation om på vilka punkter en sådan diskussion skulle kunna komma att föras. Det viktiga i sammanhanget, dvs. det som föranleder slutsatsen att Kretsloppsdelegationens tänkta lösningar sannolikt uppfyller rekvisiten för att få införas trots att handelshinder kan komma att uppstå, är att åtgärderna är utformade på ett sätt som leder till så få handelsrestriktioner som möjligt. Detta i kombination med miljöskyddssyftena innebär åtminstone att förslaget och idén inte definitivt kan förklaras strida mot EG-rätten med mindre än en noggrann rättslig prövning i en dömande instans.

¹ Detta syfte ligger i linje med såväl principen om att förorenaren ska betala som principen om producentansvar, vilka har framhållits som miljömål även inom EU. I preambeln till förslaget om ett EG-direktiv om utjänta fordon stadgas, t.ex. att i enlighet med principen att förorenaren ska betala och för att genomföra principen om producentansvar, bör ansvaret för insamling och återvinning av utjänta fordon inte längre ligga hos offentliga myndigheter utan hos de ekonomiska aktörerna.