

Regeringens proposition

2002/03:117

Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp

Prop.
2002/03:117

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 maj 2003

Göran Persson

Lena Sommestad
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår i denna proposition mål, strategier och åtgärder för att fortsätta utvecklingen mot ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp.

Regeringen anser att den tidigare inriktningen på avfallspolitiken bör fortsätta och utvecklas enligt den inom EU beslutade avfallshierarkin. Många nya styrmedel har beslutats under senare år samtidigt som engagemanget hos olika aktörer har ökat kraftigt. Det ställer stora krav på att systemen är trovärdiga inför fortsättningen. Viktiga aspekter är då lättillgängliga system och tydliga regler för vad som gäller. Konsumenterna och en miljöriktig hantering är då det som måste stå i fokus tillsammans med en hänsyn till lokala och regionala förutsättningar. Kommunerna bör få ett större inflytande över informationen och planeringen på områden där producentansvar gäller. Detta samtidigt som producentansvaret för förpackningar och returpapper kvarstår och utvecklas.

I den här propositionen presenteras åtgärder som syftar till att förstärka den struktur som tidigare har slagits fast. Avfallshanteringen skall tydliggöras inte bara som ett miljöproblem utan också som en fråga om infrastruktur samtidigt som det centrala planeringsansvaret tydliggörs och den centrala uppföljningen utvecklas och stärks. Det finns anledning att komplettera styrmedlen för att utifrån bl.a. ekonomiska och praktiska förutsättningar i större utsträckning få till ett ekologiskt omhändertagande av avfall i enlighet med avfallshierarkin. Det är nödvändigt att både mängden avfall och dess farlighet minskar. Regeringen avser bl.a. att tydliggöra kommunernas ansvar för hushållens farliga avfall. Vidare presenteras regeringens inställning att kvicksilver skall förvaras permanent djupt ner i berg.

Regeringen föreslår nya delmål under miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* som ett komplement till den miljömålsstruktur som riksdagen beslutade i april 1999 (bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183) samt i november 2001 (bet. 2001/02: MJU03, rskr. 2001/02:36). Vidare redovisar regeringen sina avsikter att utse Naturvårdsverket som huvudansvarig för samordning av strategin för att nå ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp.

Den som innehar avfall ansvarar för att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Regeringen föreslår att detta ansvar kommer till tydligt uttryck i lagtext. För att främja en minskad uppkomst av avfall och en hälso- och miljömässigt godtagbar hantering av avfall föreslås också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att varor har en viss sammansättning, återanvändbarhet eller återvinningsbarhet. I fråga om andra varor än förpackningar föreslås en sådan föreskriftsrätt gälla endast om föreskrifterna behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

I fråga om plast- och metallförpackningar för konsumtionsfärdig dryck föreslås att lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar och lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium upphävs och att det i miljöbalken i stället förs in ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att producenterna skall se till att sådana förpackningar omfattas av retursystem och se till att retursystemen utformas så att de genom utbetalning av pant eller premie uppmuntrar att förpackningarna lämnas tillbaka till systemen.

I fråga om bilskrotning föreslås att reglerna i bilskrotninglagen (1975:343) om förfarandet vid uttag av skrotningsavgift skall kompletteras med bestämmelser om hur avgiften betalas samt hur ränta beräknas respektive betalas och återbetalas. Vissa av ändringarna är av rent redaktionell art. Därutöver föreslås att kommunen skall utöva den lokala tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i bilskrotninglagen och bestämmelser som meddelats med stöd av den lagen. Det föreslås också att kommunen ges möjlighet att besluta om de förelägganden eller förbud som behövs för att dessa bestämmelser skall efterlevas. Vidare föreslås att det i bilskrotninglagen skall införas en bestämmelse om straff för den som utan auktorisation bedriver yrkesmässig bilskrotningsverksamhet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft, i fråga om retursystem för förpackningar för konsumtionsfärdig dryck den dag regeringen bestämmer, och i övrigt den 1 april 2004.

Avslutningsvis föreslås att regeringen får riksdagens bemyndigande att sälja statens aktie i Syd kraft SAKAB AB.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	6
2	Lagtext.....	7
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	7
2.2	Förslag till lag om upphävande av vissa lagar avseende retursystem med pant för dryckesförpackningar.....	10
2.3	Förslag till lag om ändring i bilskrotningslagen (1975:343).....	11
3	Ärendet och dess beredning.....	13
4	Den svenska miljöpolitiken – miljökvalitetsmålen och åtgärdsstrategierna.....	15
5	Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp – en av de vägledande åtgärdsstrategierna för att uppnå miljökvalitetsmålen .	16
5.1	Naturvårdsverket får ansvaret att utveckla strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp.....	17
5.2	Pågående arbete med anknytning till kretsloppsstrategin.	17
6	Ett ekologiskt omhändertagande av avfall.....	21
6.1	Avfallspolitiken och behov av ytterligare åtgärder för att uppnå ett giftfritt och resurssnålt kretslopp.....	21
6.2	Materialåtervinning av avfall.....	24
6.2.1	Delmål för återvinning av matavfall.....	25
6.2.2	Behov av ytterligare delmål.....	29
6.3	Förbränning av avfall.....	30
6.4	Skatt på avfall som förbränns.....	32
6.5	Deponering av avfall.....	35
6.5.1	Förbuden att deponera utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall generellt.....	35
6.5.2	Ingen höjd skatt på avfall som deponeras med stöd av dispens.....	37
6.5.3	Deponering av avfall i glesbebyggelse.....	38
7	Avfallshantering – en del av samhällets infrastruktur.....	41
7.1	Naturvårdsverkets ansvar på avfallsområdet breddas.....	41
7.2	Ett råd för avfallsfrågor inrättas.....	42
7.3	Avfallsplanering på kommunal, regional och nationell nivå stärks.....	43
7.4	Avfallsinnehavarens ansvar tydliggörs.....	47
7.5	Producentansvar för förpackningar och returpapper.....	50
7.5.1	Producentansvaret behålls.....	51
7.5.2	Producenterna får ansvaret att förbättra tillgängligheten för konsumenterna.....	53
7.5.3	Kommunernas roll tydliggörs och stärks.....	55
7.5.4	Samrådet mellan producenter och kommuner utvecklas.....	57
7.5.5	Källsorteringens effekter på jämställdheten ...	58
7.5.6	Åtgärder mot monopoltendenser och friåkare för förpackningar.....	59
7.5.7	Privatimport av förpackningar.....	59

7.6	Bättre hantering av farligt avfall från hushållen	60	Prop. 2002/03:117
7.7	Kommunernas ensamrätt till hanteringen av farligt avfall utreds.....	61	
7.8	Avfallslagstiftningen och definitionen av avfall.....	64	
7.9	Stärkt tillsyn och vägledning	66	
8	Särskilt om vissa produktgrupper och avfallsslag.....	68	
8.1	Bemyndigande att meddela föreskrifter om krav på varors sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.....	68	
8.2	Ekonomiska garantier – försäkringslösning.....	70	
8.3	Returdryckesförpackningar	71	
8.4	Bilar.....	76	
8.4.1	Kompletterande förfaranderegler för uttag av skrotningsavgift enligt bilskrotningslagen.....	76	
8.4.2	Tillsyn enligt bilskrotningslagen (1975:343).....	77	
8.4.3	Påföljder i bilskrotningslagstiftningen.....	79	
8.4.4	Finansiering av den framtida insamlingen och återvinningen av bilar.....	80	
8.5	Slutförvar av kvicksilver.....	81	
8.6	Omhändertagande av bygg- och rivningsavfall	85	
9	Ikraftträdande av lagförslag.....	89	
10	Försäljning av statens aktie i Sydkraft SAKAB AB	90	
11	Konsekvenser	92	
12	Författningskommentarer	94	
12.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	94	
12.2	Förslaget till lag om ändring i bilskrotningslagen (1975:343).....	95	
Bilaga 1	Sammanfattning av ”Resurs i retur” (SOU 2001:102), betänkande från Utredningen om översyn av producentansvaret	97	
Bilaga 2	Sammanfattning av ”Skatt på avfall idag – och i framtiden” (SOU 2002:9), betänkande från 2001 års avfallsskatteutredning.....	108	
Bilaga 3	Sammanfattning av ”Kvicksilver i säkert förvar” (SOU 2001:58), betänkande från Utredningen om slutförvaring av kvicksilver	118	
Bilaga 4	Sammanfattning av ”Ett ekologiskt omhändertagande av avfall”, Naturvårdsverkets rapport 5177	120	
Bilaga 5	Sammanfattning av ”Samla in, återvinn! Uppföljning av producentansvaret för 2001, men också mycket mer...”, Naturvårdsverkets rapport 5237.....	126	

Bilaga 6	Sammanfattning av ”På väg mot miljöanpassade produkter”, Naturvårdsverkets rapport 5225	133
Bilaga 7	Sammanfattning av ”Deponering av avfall i glesbebyggelse”, Naturvårdsverkets rapport 5191	142
Bilaga 8	Sammanfattning av ”Uppföljning av deponeringsförbuden”, rapport från Naturvårdsverket.....	143
Bilaga 9	Sammanfattning av ”Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp”, Naturvårdsverkets rapport 5214	144
Bilaga 10	Förteckning över remissinstanserna avseende "Resurs i retur" (SOU 2001:102), betänkande från Utredningen för översyn av producentansvaret, och "Ett ekologiskt omhändertagande av avfall", Naturvårdsverkets rapport 5177.....	153
Bilaga 11	Förteckning över remissinstanser avseende "Skatt på avfall idag – och i framtiden" (SOU 2002:9), betänkande från 2001 års avfallsskatteutredning.....	155
Bilaga 12	Förteckning över remissinstanser avseende "Kvicksilver i säkert förvar" (SOU 2001:58), betänkande från Utredningen om slutförvar av kvicksilver.....	156
Bilaga 13	Förteckning över remissinstanser avseende "Samla in, återvinn! Uppföljning av producentansvaret för 2001, men också mycket mer...", Naturvårdsverkets rapport 5237.....	157
Bilaga 14	Förteckning över remissinstanser avseende "På väg mot miljöanpassade produkter", Naturvårdsverkets rapport 5225.....	158
Bilaga 15	Förteckning över remissinstanser avseende "Deponering av avfall i glesbebyggelse", Naturvårdsverkets rapport 5191	159
Bilaga 16	Förteckning över remissinstanser avseende "Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp", Naturvårdsverkets rapport 5214.....	160
Bilaga 17	Lagradsremissens lagförslag.....	161
Bilaga 18	Lagrådets yttrande.....	165
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 maj 2003		167
Rättsdatablad.....		168

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,

2. lag om upphävande av vissa lagar avseende retursystem med pant för dryckesförpackningar,

3. lag om ändring i bilskrotningslagen (1975:343),

dels godkänner regeringens förslag om

4. nya delmål till miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö (avsnitt

6.2.1),

dels bemyndigar regeringen

5. att sälja återstående aktie i Sydkraft SAKAB AB (avsnitt 10).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 15 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

dels att det i balken skall införas två nya paragrafer, 15 kap. 5 a och 7 a §§, samt närmast före 15 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse och

dels att det närmast före 15 kap. 9 § skall införas en ny rubrik av lydelsen ”Bemyndigande att meddela föreskrifter om hantering av avfall”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Avfallsinnehavarens ansvar

5 a §

Den som innehar avfall skall se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

En bestämmelse om att producenten kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall finns i 6 §. Bestämmelser om att kommuner har och kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall finns i 8, 10 och 17 §§.

7 §

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 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,

För att främja en minskad uppkomst av avfall eller en hälso- och miljömässigt godtagbar hantering av avfall får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldigheter för producenterna att

1. märka en vara eller en förpackning,

2. lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt

återvinningsgrad eller andra förhållanden.

om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden och

3. se till att varor eller förpackningar har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.

Föreskrifter enligt första stycket 3 får i fråga om andra varor än förpackningar endast meddelas om föreskrifterna behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

7 a §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får i fråga om förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall meddela föreskrifter om

1. skyldighet för producenter att se till att sådana förpackningar omfattas av retursystem för återvinning och återanvändning,

2. skyldighet för producenter att se till att retursystemen utformas så att de genom utbetalning av pant eller premie uppmuntrar att förpackningar lämnas tillbaka till systemen,

3. förbud för producenter att överlåta eller saluföra förpackningar som inte ingår i ett retursystem,

4. krav på att förpackningar som ingår i retursystem skall förses med märkning med uppgifter om systemet,

5. krav på tillstånd för att yrkesmässigt driva ett retursystem eller tappa konsumtionsfärdig dryck i förpackningar av plast eller metall eller till Sverige föra in konsumtionsfärdig dryck i sådana förpackningar,

6. avgift vid införsel och andra föreskrifter som kan behövas för att säkerställa att inhemska och till

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 2002/03:117

Sverige införda förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall kan konkurrera på lika villkor.

Denna lag träder i kraft i fråga om 15 kap. 7 a § den dag regeringen bestämmer och i övrigt den 1 april 2004.

2.2 Förslag till lag om upphävande av vissa lagar
avseende retursystem med pant för
dryckesförpackningar

Prop. 2002/03:117

Härigenom föreskrivs att följande lagar skall upphöra att gälla den dag
regeringen bestämmer:

1. lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium,
2. lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar.

2.3 Förslag till lag om ändring i bilskrotningslagen (1975:343)

Prop. 2002/03:117

Härigenom föreskrivs i fråga om bilskrotningslagen (1975:343)

dels att nuvarande 15 d och 15 e §§ skall betecknas 15 e och 15 f §§,

dels att 15, 15 b, 15 c och 21 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 15 d, 22 och 23 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Avgiftsmyndigheten beslutar genom automatisk databehandling om skrotningsavgift på grundval av uppgifter i vägtrafikregistret.

Avgiften skall för avgiftsskyldig som avses i 12 § 1 och 2 betalas inom en månad efter utgången av den månad då avgiftsskyldigheten inträder och för avgiftsskyldig som avses i 12 § 3 senast tre veckor efter avgiftsskyldighetens inträde.

Avgiften betalas genom insättning på ett särskilt konto. Avgiften anses ha betalats den dag då betalningen har bokförts på avgiftsmyndighetens särskilda konto.

15 b §²

Om skrotningsavgift inte betalas i rätt tid, skall ränta tas ut med den räntesats som anges i 19 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483). Ränta tas ut från och med den dag då skatten senast skulle ha betalats till och med den dag då avgiften betalas.

Om skrotningsavgift inte betalas i rätt tid, skall ränta tas ut med den räntesats som anges i 19 kap. 8 § skattebetalningslagen (1997:483). Ränta tas ut från och med *dagen efter* den dag då *avgiften* senast skulle ha betalats till och med den dag då avgiften betalas.

15 c §³

Om skrotningsavgift skall återbetalas, skall ränta utgå med den räntesats som anges i 19 kap. 14 § skattebetalningslagen (1997:483). Ränta utgår från och med den dag då *skrotningsavgiften* har betalats till och med den dag då avgiften återbetalas.

Om skrotningsavgift skall återbetalas, skall ränta utgå med den räntesats som anges i 19 kap. 14 § skattebetalningslagen (1997:483). Ränta utgår från och med *dagen efter* den dag då *avgiften* har betalats till och med den dag då avgiften återbetalas.

¹ Senaste lydelse 2002:404.

² Senaste lydelse 2002:404.

³ Senaste lydelse 2002:404.

15 d §

Vid ränteberäkning enligt 15 b och 15 c §§ skall avrundning ske till närmast lägre hela krontal. Räntebelopp under femtio kronor tas inte ut och återbetalas inte.

21 §⁴

Statens Naturvårdsverk utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Naturvårdsverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälso-skyddsområdet utövar den lokala tillsynen i varje kommun.

22 §

Den lokala tillsynsmyndigheten får besluta om de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen skall efterlevas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

23 §

Till böter döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bedriver yrkesmässig bilskrotning i strid med 2 §.

Den som överträtt ett vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2004.

⁴ Senaste lydelse 2000:1436.

3 Ärendet och dess beredning

I denna proposition, som bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, behandlas följande utredningsförslag och rapporter. Utredningarna och uppdragen har initierats av regeringen för att bl.a. utvärdera hur avfallshandlingen har utvecklats under de senaste åren mot bakgrund av de avfallspolitiska beslut som har fattats.

Utredningen om översyn av producentansvaret (M 2000:01), härafter kallad Producentansvarsutredningen, har på regeringens uppdrag redovisat betänkandet "Resurs i retur" (SOU 2001:102). En sammanfattning av betänkandet och förslagen finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats tillsammans med Naturvårdsverkets rapport "Ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall". En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 10*. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2001/4953/Kn och M2001/5278/Kn).

2001 års avfallsskatteutredning har på regeringens uppdrag presenterat betänkandet "Skatt på avfall i dag – och i framtiden" (SOU 2002:9). En sammanfattning av betänkandet och förslagen finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 11*. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2002/589/SKA/S6).

Utredningen om slutförvaring av kvicksilver (M 1999:01), härafter kallad Kvicksilverutredningen, har på regeringens uppdrag presenterat betänkandet "Kvicksilver i säkert förvar" (SOU 2001:58). En sammanfattning av betänkandet och förslagen finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 12*. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2001/2921/Kn).

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat rapporten "Ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall" (rapport 5177). En sammanfattning av rapporten och förslagen finns i *bilaga 4*. Rapporten har remissbehandlats tillsammans med betänkandet "Resurs i retur". En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 10*. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2001/4953/Kn och M2001/5278/Kn).

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat rapporten "Samla in, återvinn! Uppföljning av producentansvaret för 2001, men också mycket mer..." (rapport 5237). En sammanfattning av rapporten och förslagen finns i *bilaga 5*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 13*. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Miljödepartementet (M 2002/2325/Kn).

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat rapporten "På väg mot miljöanpassade produkter" (rapport 5225). En sammanfattning av rapporten och förslagen finns i *bilaga 6*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 14*.

Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Prop. 2002/03:117 Miljödepartementet (M2002/2455/Kn).

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat rapporten ”Regeringsuppdrag om deponering av avfall i glesbebyggelse” (rapport 5191). En sammanfattning av rapporten och förslagen finns i *bilaga 7*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 15*. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2002/1263/Kn).

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat rapporten ”Uppföljning av deponeringsförbuden”. En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 8*. Rapporten har inte remitterats.

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag redovisat rapporten ”Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp” (rapport 5214). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 9*. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 16*.

Miljödepartementet har i samråd med Finansdepartementet och Vägverket upprättat en promemoria som gäller kompletteringar av förfaranderegler vid uttag av bilskrotningsavgiften. Promemorian har skickats på remiss till Vägverket, Sveriges Bilskrotares Riksförbund och BIL Sweden. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (ärende M2003/819/R).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 april 2003 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 17*. Lagrådets yttrande återges i *bilaga 18*. Lagförslagen har justerats i enlighet med yttrandet. Därutöver har vissa redaktionella justeringar gjorts. Lagrådets synpunkter behandlas närmare i avsnitten 7.4 och 8.1.

I övriga delar har regeringen gjort bedömningen att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse (se avsnitt 8.4.1).

4 Den svenska miljöpolitiken – miljökvalitetsmålen och åtgärdsstrategierna

Riksdagen har beslutat om 15 nationella miljökvalitetsmål (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183, och prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU03, rskr. 2001/02:36). De nationella miljökvalitetsmålen är formulerade utifrån den miljöpåverkan natur- och kulturmiljön tål och definierar det tillstånd för den svenska miljön som skall vara uppnådd inom en generation. Målen skall ge ledning för att bedöma vad en hållbar utveckling på miljöområdet innebär och därigenom vara vägledande vid tillämpning av bestämmelserna i miljöbalken. Målen utgör kursen för miljöarbetet på alla nivåer i Sverige och i vårt arbete såväl inom EU som i andra internationella sammanhang.

De femton miljökvalitetsmålen vilar på fem grundläggande värden. En ekologiskt hållbar utveckling skall främja människors hälsa, värna biologisk mångfald och andra naturvärden, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt trygga en god hushållning med naturresurser.

Riksdagen har också beslutat om ett antal delmål för miljökvalitetsmålen. Enligt delmålen skall en viss miljökvalitet vara uppnådd eller vissa förändringar vara genomförda vid en viss tidpunkt för att miljökvalitetsmålen skall kunna uppnås inom en generation. Delmålen avser i de flesta fall läget år 2010. Miljökvalitetsmålet *Gifrfri miljö* kompletterades med beslut om delmål under våren 2001 (prop. 2000/2001:65, 2000/01:MJU15, rskr. 2000/01:269). Delmål för miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* beslutades under hösten 2001 (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163). Våren 2002 beslutade riksdagen om ytterligare ett delmål under miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* (prop. 2001/02:128, bet. 2001/02:BoU14, rskr. 2001/02:291).

Riksdagen har också beslutat om en strategi för effektivare energi-användning och transporter, en strategi för giftfria och resurssnåla kretslopp samt en strategi för hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU03, rskr. 2001/02:36).

Strategierna skall vara vägledande i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen. För att nå målen är det viktigt att de åtgärder som vidtas är samordnade och effektiva. Sådana åtgärder bör prioriteras som ger synergieffekter och som bidrar till att uppnå flera miljökvalitetsmål.

5 Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp – en av de vägledande åtgärdsstrategierna för att uppnå miljö kvalitetsmålen

Strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp (kretsloppsstrategin) är en av de tre åtgärdsstrategier som miljö kvalitetsmålen har kompletterats med (se kapitel 4). Strategin bidrar främst till att uppnå miljö kvalitetsmålen *Giftfri miljö*, *Ingen övergödning*, *Begränsad klimatpåverkan*, *Skyddande ozonskikt* samt *God bebyggd miljö* genom att öka resurseffektiviteten och för att minska läckage av gifter och näringsämnen. Kretsloppsstrategin omfattar framför allt strömmarna av material och produkter under hela deras livscykel. I detta sammanhang bör även produkternas energiförbrukning under hela livscykeln vägas in. Strategin har inte vidareutvecklats sedan den först presenterades i propositionen om Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU03, rskr. 2001/02:36). Det finns anledning att utveckla detta arbete. De redan befintliga strategierna för avfall, kemikalier, produkter, klimat och hållbar utveckling behövs även i fortsättningen. Dessa strategier är i stor utsträckning beroende av varandra och bör därför i högre utsträckning harmoniseras med varandra. Kretsloppsstrategin skall utgå från den helhetssyn och det livscykelperspektiv som har utvecklats i samband med framtagandet av en miljöorienterad produktspolitik och som strategin för hållbar utveckling ger uttryck för. Strategin utgör dessutom ett viktigt led i det svenska arbetet med att bidra till det beslut som fattades i Johannesburg om en handlingsplan för hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

För att uppnå ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp krävs att användningen och förvaltandet av samhällets resurser inklusive avfallet sker på ett hållbart sätt. Detta innebär bl.a. att genereringen av avfall inte bör öka samtidigt som avfallets farlighet minskas och att avfallet i största möjliga utsträckning nyttiggörs som en resurs. Vidare innebär det att användningen av kemiska produkter bör ske på ett sådant sätt och i en sådan utsträckning att de negativa effekterna på människors hälsa eller på miljön i möjligaste mån undviks. Detta medför även att avfallets farlighet begränsas. Det förebyggande arbetet är mycket viktigt för att såväl reducera som avgifta avfallsflödena. En hel del arbete återstår, både nationellt, inom EU och internationellt, innan detta kan uppnås. I denna proposition hanteras i första hand frågor som berör det slutliga omhändertagandet av avfall. I avsnitt 5.1 presenteras regeringens avsikt att ge Naturvårdsverket huvudansvaret för samordningen av kretsloppsstrategin och i avsnitt 5.2 redovisas pågående initiativ med anknytning till strategin.

5.1 Naturvårdsverket får ansvaret att utveckla strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp

Prop. 2002/03:117

Regeringens bedömning: Naturvårdsverket bör ges huvudansvaret för samordning och utveckling av strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att återkomma med förslag på hur strategin kan utvecklas vidare.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har utsett en ansvarig myndighet för vart och ett av de nationella miljö kvalitetsmålen. Regeringen har dock inte utsett några ansvariga myndigheter för de tre åtgärdsstrategierna.

En myndighet bör utses att ansvara för att utveckla samordningen och uppföljningen av strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp. Naturvårdsverket har tidigare utsetts som ansvarig myndighet för de övergripande miljömålsfrågorna. Det är lämpligt att Naturvårdsverket får ett övergripande ansvar även för att samordna och utveckla strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp.

Naturvårdsverkets uppgift som samordnande myndighet för strategin bör bl.a. vara att samordna övriga miljömålsmyndigheter. De som berörs är främst Kemikalieinspektionen som ansvarar för miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* och Boverket som ansvarar för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Även andra berörda myndigheter, t.ex. Konsumentverket, Statens energimyndighet och Statens jordbruksverk, bör inkluderas i arbetet. Rollen som samordningsansvarig för kretsloppsstrategin innebär dock inte att Naturvårdsverket övertar miljömålsmyndigheternas ansvar att följa upp och utveckla respektive miljö kvalitetsmål. Den innebär inte heller att Naturvårdsverket övertar de berörda aktörernas ansvar för att åtgärder vidtas.

Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket att återkomma med förslag på hur kretsloppsstrategin kan utvecklas ytterligare. I uppdraget bör bl.a. ingå att redovisa och analysera statistik om materialflöden i samhället och eventuella behov av åtgärder inom ramen för kretsloppsstrategin.

5.2 Pågående arbete med anknytning till kretsloppsstrategin

Miljöpåverkan under produktens livscykel

När produktens miljö påverkan beaktas är det viktigt att så som möjligt använda sig av ett livscykel perspektiv. Livscykel perspektivet måste finnas med i arbetet med att driva på utvecklingen mot mer miljöanpassade produkter. Livscykel perspektivet ingår i en sådan miljö orienterad produkt politik som Naturvårdsverket och EG-kommissionen verkar för inom ramen för en integrerad produkt politik (se nedan). För att främja de affärsmöjligheter som en miljöanpassning av varor och tjänster inrymmer för företagen bedriver NUTEK dessutom ett program för miljödriven affärsutveckling.

Naturvårdsverket har förslagit att Miljöbalkskommittén skall få i uppdrag att utreda om de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken

bör kompletteras så att man vid tillämpningen av balken i större utsträckning måste beakta miljöpåverkan från varor och produkter under hela deras livscykel. Producentansvarsutredningen föreslog i stället ett tillägg i 1 kap. 1 § miljöbalken. Regeringen instämmer i bedömningen att det är viktigt att beakta miljöpåverkan från varor och produkter under hela deras livscykel. Regeringen anser dock att det är tveksamt om livscykelperspektivet bör föras till de allmänna hänsynsreglerna. Något uppdrag med den inriktningen bör i nuläget inte ges till Miljöbalkskommittén.

En integrerad produktpolitik (IPP) samt tematiska strategier

På rådsmötet den 7 juni 2001 enades EU:s miljöministrar om riktlinjer för det fortsatta arbetet med en integrerad produktpolitik (IPP) utifrån EG-kommissionens förslag till grönbok. Enligt riktlinjerna uppmanas kommissionen att i en vitbok bl.a. tydliggöra syftet med IPP i form av helhetssyn och livscykelaspekter, men också genom att presentera mål, möjliga synergieffekter, koordinering med och komplettering till andra miljöstrategier, integrering i andra politikområden samt samarbete med och mellan en rad aktörer längs en produkts livscykel. Kommissionen har försenats i sitt arbete och planerar nu ett meddelande under våren 2003 i stället för en vitbok. IPP skall bidra till att uppnå de miljömässiga utmaningar som identifierats bl.a. i EU:s strategi för hållbar utveckling och det sjätte miljöhandlingsprogrammet. Huvudprinciperna i IPP kommer också att vara viktiga för framtagandet och genomförandet av de kommande tematiska strategierna om resurs- och avfallsfrågor samt i arbetet med det handlingsprogram för hållbar konsumtion och produktion som beslutades i Johannesburg (se nedan).

Inom ramen för det sjätte miljöhandlingsprogrammet skall kommissionen föreslå två strategier som rör resurs- och avfallsfrågor. Den ena strategin handlar om hållbar användning och förvaltning av resurser inklusive avfall. Den andra strategin handlar om avfallsåtervinning. Regeringen anser att strategierna bör utarbetas med koppling till de strategier och handlingsplaner som tas fram för att bidra till en hållbar utveckling och hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Särskilt viktig är frågan om att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och negativa miljökonsekvenser. Viktiga är också frågorna om att skapa en mer attraktiv marknad för återvunna material samt att se över definitionen av avfall och dess konsekvenser för såväl tillämpningen av avfallsreglerna som möjligheterna att främja återvinning och återanvändning.

Ny kemikaliepolitik inom EU

I kommissionens vitbok från februari 2001 presenteras en strategi för den framtida kemikaliepolitiken. Den nya kemikaliepolitiken innebär en nydaning inom EU som Sverige länge eftersträvat. Principer om substitution och försiktighet blir allmänt rådande. Nya och existerande ämnen skall omfattas av ett och samma förfarande i ett och samma system, REACH, dvs. registrering, bedömning och godkännande av

kemikalier. På industrin läggs ansvaret för att ta fram kunskap om ämnens egenskaper och att denna information registreras i ett gemensamt EU-register. Med anledning av kommissionens vitbok antog rådet i juni 2001 slutsatser om den framtida kemikaliepolitiken. Kommissionen arbetar i dag med att ta fram rättsakter och ambitionen är att presentera ett förslag under hösten 2003. Sverige bör i det fortsatta arbetet verka för att den kemikaliestrategi som utarbetas inom EU blir ett effektivt verktyg för att komma till rätta med problemen på kemikalieområdet. Utgångspunkten för arbetet bör vara den av riksdagen fastställda propositionen Kemikaliestrategi för Giftfri miljö (prop. 2000/01:65), inklusive den s.k. substitutionsprincipen.

Hållbara konsumtions- och produktionsmönster

Enligt handlingsplanen från Världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg år 2002 skall ett tioårigt ramverk av program för hållbar produktion och konsumtion utarbetas. Detta ramverk skall stödja regionala och nationella initiativ för hållbara konsumtions- och produktionsmönster. I skrivelsen "Johannesburg – FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling" (skr. 2002/03:29), presenterade regeringen grunden bl.a. för de svenska insatserna inom området Hållbara konsumtions- och produktionsmönster. Genom att eftersträva hållbar produktion och konsumtion på nationell nivå skall vi utveckla goda exempel på kunskapsuppbyggnad, informationsspridning och styrmedel samt på samverkansformer mellan olika aktörer. De nationella insatserna skall präglas av ett ökat livscykel tänkande och samverkan mellan olika aktörer, sektorer och politikområden. I relation till utvecklingsländerna skall Sverige särskilt delta i tekniksamarbete och annat erfarenhetsutbyte samt bidra till kapacitetsuppbyggnad. De särskilda områden som behandlas är policy och verktyg för hållbar produktion och konsumtion samt energi, transporter, avfall och kemikalier.

Inom OECD arbetar en ad hoc-grupp för hållbar utveckling bl.a. med uppföljning av besluten från Johannesburg. OECD bör främst bidra genom att se över styrmedlen för att främja hållbar konsumtion och produktion samt att främja åtgärder för ökad miljöledning i företag. Kostnads- och nyttoanalyser samt indikatorer för hållbar konsumtion skall utvecklas och spridas. Man ämnar fortsätta arbetet med att integrera miljö i sektorspolitiken för kemikalier, energi, transporter och avfall. Avseende företagens samhällsansvar skall man fortsätta främja och övervaka efterlevnad av OECD:s riktlinjer för multinationella företag. Ad hoc-gruppen skall lämna en slutrapport våren 2004 då OECD:s fortsatta arbete med hållbar utveckling kommer att diskuteras.

Miljöstyrningsrådets nya verksamhet

Företagens och den offentliga sektorns arbete med miljöledningssystem, miljövarudeklarationer och miljökrav vid upphandling är alla viktiga hjälpmedel i arbetet för hållbara konsumtions- och produktionsmönster. AB Svenska Miljöstyrningsrådet har från och med den 1 januari 2003 fått en mer aktiv roll som pådrivare och informatör om miljöfrågor gentemot

såväl den offentliga sektorn som näringslivet. Miljöstyrningsrådets verksamhet har förstärkts genom att nya uppgifter tillförts bolaget och nuvarande verksamhet vidareutvecklas. På regeringens uppdrag registrerar Miljöstyrningsrådet företag som infört EMAS (EU:s frivilliga miljöledningssystem). Bolaget informerar också om EMAS och är dessutom huvudman för certifierade miljövarudeklarationer, EPD. Den nya huvuduppgiften är arbete med miljökrav vid offentlig upphandling, inkl. driften av det s.k. EKV-verktyget för ekologiskt hållbar upphandling.

Miljöteknik inom avfallssektorn

Sverige har genom åren fört en progressiv miljöpolitik och genomfört stora infrastruktursatsningar, vilket i sin tur har lett till ett internationellt försprång i att få fram tekniska lösningar på miljöområdet. Detta gäller inte minst på avfallsområdet, där svenskt systemtänkande och tekniska lösningar hör till de främsta i världen. Det finns dock ett fortsatt behov av kompetens- och teknikutveckling på detta område.

Den globala marknaden för miljöteknik växer snabbare än någon annan marknad och beräknas år 2010 uppgå till 6000 miljarder kronor årligen. Den svenska exporten håller sig dock enligt beräkningar från Exportrådet på blygsamma 8 miljarder kronor per år (2000) av en total omsättning på 20 miljarder kronor. Omsättningen för produkter inom sektorerna avfallshantering och återvinning uppgick till 26 procent av den totala omsättningen. Även om exporten kan förefalla liten är miljöteknikbranschen i dess helhet relativt stor i svenska mått mätt och går närmast att jämföras med möbelbranschen som omsätter 24 miljarder kronor.

Sverige har stora fördelar som bättre måste tas tillvara. Behovet av ett offentligt engagemang är särskilt tydligt eftersom branschen till stor del kännetecknas av små företag. För att bättre stödja de små företagens exportsatsningar har Exportrådet sedan år 1998 på regeringens uppdrag arbetat med ett särskilt program med syfte att öka exporten av svenska varor och tjänster inom bl.a. avfallshantering. Ett stort antal aktiviteter har genomförts i bl.a. Baltikum och nordvästra Ryssland, övriga kandidatländer till EU och i storstäder i Asien, där behoven av bl.a. system för avfallshantering är stora.

För att ytterligare främja miljöteknikexporten har regeringen aviserat att man avser att etablera ett nationellt centrum för utveckling, entreprenörskap och export av miljöteknik. För att ta till vara och fortsätta att utveckla det försprång som svenska företag har när det gäller tekniker och kunnande på avfallsområdet avser regeringen att överväga hur man inom ramen för det aviserade nationella centret för miljöteknik bäst kan främja utveckling, kommersialisering och export av produkter och tjänster inom avfallssektorn.

6 Ett ekologiskt omhändertagande av avfall

6.1 Avfallspolitiken och behov av ytterligare åtgärder för att uppnå ett giftfritt och resurssnålt kretslopp

Avfall kan samtidigt utgöra både en resurs och ett miljöproblem. De miljö- och hälsoproblem som följer av en ökad mängd avfall består både av svårigheter att hantera avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt och av det faktum att mängden avfall ökar. Avsikten är därför att i första hand minska uppkomsten av avfall genom förändrade konsumtions- och produktionsmönster. I andra hand skall den resurs som avfallet utgör tas tillvara i så hög grad som möjligt samtidigt som påverkan på och risker för miljö och hälsa minimeras. Avfallsflödena och omhändertagandet av avfall bidrar till olika typer av miljöpåverkan. Det omfattar bl.a. påverkan på klimatet genom utsläpp av metangas från deponering av lättnedbrytbart avfall och av fossil koldioxid både från förbränning av bl.a. plast och från transporter av avfall. Avfallshanteringen orsakar också utsläpp av tungmetaller och organiska miljögifter från deponering, förbränning och materialåtervinning samt från felaktig hantering av farligt avfall m.m.

EU:s medlemsstater har enats om en hierarki för hur avfall skall omhändertas. Denna avfallshierarki ligger till grund för den svenska regeringens politik på avfallsområdet. Avfallshierarkin innebär i första hand att uppkomsten av avfall skall förebyggas och att avfallets farlighet skall minska. Det avfall som ändå uppstår skall återanvändas eller återvinnas genom t.ex. materialåtervinning eller förbränning med energiutvinning. Återvinningsåtgärder rangordnas, varvid materialåtervinning prioriteras framför energiåtervinning när detta efter en helhetsbedömning är miljömässigt motiverat. I sista hand skall avfallet tas om hand på annat sätt, t.ex. genom deponering.

I samband med bl.a. genomförandet av deponeringsförbudet för utsorterat brännbart avfall har fokus kommit att hamna på frågan om vilken metod för återvinning som är att föredra. Utifrån förutsättningen att både behandlingen och anläggningarna uppfyller höga krav på miljöskydd är såväl förbränning som materialåtervinning, inklusive biologisk behandling, från miljösynpunkt godtagbara metoder för att omhänderta avfall enligt Naturvårdsverket. Regeringen utgår från bedömningen att med beaktande av avfallshierarkin är båda metoderna nödvändiga för att i dagsläget omhänderta allt avfall. Naturvårdsverket anger ett flertal studier som har gjorts för att jämföra miljöeffekter av förbränning och materialåtervinning. Flera analyser stöder avfallshierarkin då de visar att deponering generellt är den från miljösynpunkt sämsta hanteringsmetoden för avfall som kan materialåtervinnas eller förbrännas med energiutvinning. Materialåtervinning inklusive biologisk behandling ger möjlighet att, för de material som återvinns, skapa en avfallshantering i det närmaste helt utan deponering där material respektive näringsämnen kan ingå i ett kretslopp. Genom att använda den återvunna råvaran i stället för att producera ny jungfrulig råvara, sparas

energi motsvarande 95 procent för aluminium, 75 procent för stål och vissa plastfraktioner och 25 procent för glas och papper. Materialåtervinning innebär dessutom oftast lägre utsläpp och har fördelen av att kunna ge en värdefull koppling till produktutveckling. På så sätt kan kunskap om miljöeffekter i avfallsledet återföras till den som tillverkar produkten.

Naturvårdsverket har konstaterat att det inte alltid är enkelt att göra avvägningen mellan förbränning och materialåtervinning. Detta eftersom vissa avfallsslag har egenskaper som gör dem olämpliga att materialåtervinna eller också kräver arbetsinsatser eller kostnader som inte motsvarar miljönyttan. Dåligt fungerande materialåtervinning kan också riskera att leda till diffus spridning av farliga ämnen till nya produkter eller till åkermark i form av kompost eller rötrest av dålig kvalitet. Regeringen anser mot bakgrund av ovanstående att valet av återvinningsmetod liksom tidigare skall bedömas med hänsyn till avfallens egenskaper och praktiska eller lokala förutsättningar som ekonomi, marknad, teknik och inte minst allmänhetens acceptans för systemet. Regeringen anser att den påbörjade omställningen för att minska deponeringen och öka återvinningen bör fortsätta samt att ytterligare styrmedel för att underlätta omställningen är nödvändiga. Deponering kommer dock under överskådlig tid vara en nödvändig metod för att omhänderta avfall som av olika anledningar inte är lämpligt att återvinna.

Naturvårdsverket har konstaterat att avfallsmängderna har fortsatt att öka under 1990-talet samt att ökningen troligen är proportionell mot BNP och varierar med konjunkturen. För hushållsavfall har mängderna ökat med i genomsnitt 2,2 procent per år under perioden 1992–2000. För att målet om minskad mängd avfall skall uppnås krävs en resurssnålare produktion och konsumtion.

Regeringen har under senare år vidtagit ett stort antal åtgärder på avfallsområdet. Sedan år 1994 finns producentansvar för förpackningar, returpapper och däck. År 1998 infördes producentansvar för bilar och den 1 juli 2001 trädde ett producentansvar för elektriska och elektroniska produkter i kraft. Producentansvaret infördes för att öka miljöanpassningen av produkterna och minska mängden avfall som deponeras till förmån för återanvändning eller återvinning. År 1997 åtog sig kontorspappersbranschen att frivilligt samla in och materialåtervinna 50 procent av kontorspapperet till år 2000. Byggsektorns Kretsloppsråd åtog sig samtidigt att till år 2000 halvera mängden bygg- och rivningsavfall som sänds till deponi.

I propositionen ”Hantering av uttjänade varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla” (prop. 1996/97:172) redovisade regeringen förslag till flera åtgärder för att styra avfallet bort från deponering till återanvändning, materialåtervinning, biologisk behandling eller förbränning med energiutnyttjande. Med stöd av riksdagens bemyndigande (bet. 1997/98: JoU7, rskr. 1997/98:55) beslutade regeringen senare om dessa förslag, bl.a. genom ändringar i renhållningsförordningen (1998:902), numera avfallsförordningen (2001:1063). I enlighet med besluten trädde ett förbud om deponering av utsorterat brännbart avfall i kraft den 1 januari 2002 och ett generellt förbud mot deponering av organiskt avfall träder i kraft den 1 januari 2005. Den 1 januari 2002 infördes också ett

krav på att brännbart avfall skall förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall.

För att öka de ekonomiska drivkrafterna för att behandla avfall på ett från miljö- och naturresssynpunkt bättre sätt beslutade riksdagen (prop. 1998/99:84, bet. 1998/99:SKU20, rskr. 1998/99:258) om en skatt på avfall som trädde i kraft den 1 januari 2000. Bestämmelserna finns i lagen (1999:673) om skatt på avfall. Skatten betalas för avfall som förs in till en avfallsanläggning där farligt avfall eller annat avfall till en mängd av mer än 50 ton per år slutligt förvaras (deponeras) eller förvaras under längre tid än tre år. Sedan den 1 januari 2003 är skattesatsen 370 kronor per ton avfall. Höjningarna av avfallsskatten har utgjort ett betydande inslag i den hittills genomförda skatteväxlingen vilket möjliggjort en kompensation för hushållens ökade kostnader för avfallshanteringen genom höjningar av grundavdraget.

Det har hänt mycket under de senaste tio åren på avfallsområdet. Många nya styrmedel har beslutats samtidigt som engagemanget hos olika aktörer har ökat kraftigt. Regeringen avser att fortsätta det arbete som påbörjats för att bättre ta till vara den resurs som avfall utgör och för att minska miljöpåverkan från omhändertagandet. Arbetet kommer att ha ett starkt konsumentperspektiv som framför allt innebär att det skall bli enklare för hushållen att sortera och lämna sitt avfall. Regeringen anser att en högre servicenivå till allmänheten är det bästa sättet att öka deras vilja att delta i systemet och på så sätt även öka andelen avfall som återvinns. Det handlar framför allt om tillgänglighet och tydlighet, men också om information om syftet med och nyttan av hushållens deltagande. Enligt regeringens mening är det angeläget att de olika systemen för insamling av avfall från hushållen samordnas i större utsträckning. Detta innebär att tillgängligheten och servicenivån bör utvecklas och samordnas avseende insamlingen av förpackningar, returpapper, farligt avfall, batterier, grovsopor och annat hushållsavfall. Det är också viktigt att det sker en återkoppling med information om resultatet av insatserna.

I den här propositionen förklarar regeringen sin avsikt att förstärka den struktur som tidigare har slagits fast. Detta skall göras genom att tydliggöra avfallshanteringen inte bara som en resursfråga och ett miljöproblem utan också som infrastruktur samtidigt som det centrala planeringsansvaret tydliggörs och den centrala uppföljningen utvecklas och stärks. Utöver planeringsansvaret har regeringen funnit ett behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen för olika aktörer på avfallsområdet, exempelvis gällande ansvaret för insamlingen av förpackningar och returpapper. I denna proposition föreslås och redogörs för kompletterande åtgärder med syfte att i större utsträckning åstadkomma en med ett helhetsperspektiv ekologiskt god avfallshandtering i enlighet med avfallshierarkin. Det finns anledning att i större utsträckning främja de biologiska behandlingsmetoderna och annan typ av materialutnyttjande. Regeringen föreslår därför nya delmål om biologiskt omhändertagande av matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier m.m.

I denna proposition föreslås ett tydligare ansvar för avfallsinnehavaren. Förslaget syftar till att klargöra att främst industrier och andra verksamhetsutövare har ett ansvar för att det finns tillräcklig behandlingskapacitet för det avfall som de ger upphov till. Det klargör också att den som innehar avfall skall överväga och använda möjligheter till material-

återvinning. Regeringen vill att det ambitiösa arbete med avfallsfrågor som många företagare redan utför skall bli den nivå på ansvarstagande som alla företagare uppnår.

För ett ekologiskt omhändertagande av avfall är det nödvändigt att både mängden avfall och dess farlighet minskar. Naturvårdsverket framhåller att detta inte kan uppnås endast genom åtgärder i avfallsledet utan att det till stor del är beroende av att produktionen och konsumtionen av varor förändras. Vid produktion och konsumtion avgörs hur stor mängd avfall som uppkommer och vilka farliga ämnen som avfallet innehåller. Det är också vid utformning och tillverkning av produkter det avgörs i vilken mån återvunnet material kan komma till användning och om framtida återvinning kan ske på ett enkelt sätt. Konsumenterna har en viktig roll i valet av produkter. Regeringen har för avsikt att tillsätta en utredning med uppgift att bl.a. föreslå en handlingsplan för hållbar konsumtion. Också näringslivet har en viktig roll i tillverkningen av produkter samt vid inköp. Arbetet med att driva på utvecklingen mot mer miljöanpassade produkter med hänsyn till miljöpåverkan under hela produkternas livscykel är viktigt i detta avseende.

6.2 Materialåtervinning av avfall

Kompletterande åtgärder behövs för att i större utsträckning nå en med ett helhetsperspektiv ekologiskt god avfallshantering i enlighet med avfallshierarkin. Materialåtervinning innebär att avfallet kan användas som en resurs samtidigt som materialåtervinning ofta innebär lägre utsläpp och mindre energianvändning. Vidare har materialåtervinning en värdefull koppling till produktutveckling.

Framför allt har regeringen funnit att det finns anledning att i större utsträckning främja de biologiska behandlingsmetoderna och annan typ av materialutnyttjande. Regeringen föreslår därför nya delmål om biologiskt omhändertagande av matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier m.m. (se avsnitt 6.2.1). I avsnitt 6.2.2 ges Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Boverket utveckla förslag till nya delmål. I detta uppdrag bör särskilt ingå att undersöka hur dagens delmål skulle kunna kompletteras med ytterligare delmål för en ökad materialåtervinning.

Det tydligare ansvar för avfallsinnehavaren som föreslås i avsnitt 7.4 betyder att industrier och andra verksamheter måste överväga och använda möjligheter till materialåtervinning.

I avsnitt 6.4 beskrivs regeringens fortsatta arbete med att bl.a. utreda en skatt på avfall som förbränns för att i större utsträckning styra mot materialåtervinning. I detta arbete bör även ingå att analysera andra tänkbara ekonomiska styrmedel, t.ex. av gynnande karaktär, som kan användas för att öka materialåtervinningen.

Regeringen gör även bedömningen att åtgärderna för att förbättra producenternas insamlingssystem för hushållens förpackningar och returpapper, som beskrivs i avsnitt 7.5, är ett led i att förbättra materialåtervinningen.

Avslutningsvis konstaterar regeringen att dessa förslag tillsammans med övriga förslag i denna proposition bör följas upp för att på sikt

utgöra ett underlag till ställningstagande om det finns behov av att komplettera producentansvaret med ytterligare styrmedel för att utveckla materialåtervinningen. Producenters och kommuners fortsatta samarbete och samordningen av insamlingsystemen bör långsiktigt ha som mål att de av konsumenten upplevs som ett system.

6.2.1 Delmål för återvinning av matavfall

Regeringens förslag: Två delmål läggs till de befintliga delmålen under det nationella miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*:

- Senast år 2010 skall minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser källsorterat matavfall till såväl hemkompostering som central behandling.

- Senast år 2010 skall matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier m.m. återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser sådant avfall som förekommer utan att vara blandat med annat avfall och är av en sådan kvalitet att det är lämpligt att efter behandling återföra till växtodling.

Naturvårdsverkets förslag i rapporten 5177 om omhändertagande av avfall överensstämmer till stor del med regeringens förslag. Naturvårdsverket har föreslagit ett delmål som innebär att år 2010 omhändertas genom biologisk behandling minst 25 procent av hushållens matavfall och 50 procent av motsvarande avfall från restauranger, storkök och butiker. Målet avser källsorterat och centralt behandlat avfall.

Remissinstanserna: Naturvårdsverkets förslag om delmål för biologisk behandling stöds av en övervägande del av remissinstanserna. *Mellanskånes Renhållningsaktiebolag* anser att målet är för högt satt medan *Statens institut för ekologisk hållbarhet*, *Växjö kommun* och *Borås kommun* anser att det är för lågt satt. I flera remissyttranden framförs synpunkten att målet bör avse den mängd avfall som återförs till växtodling för att på så sätt bättre spegla att målet är att nå kretslopp av näringsämnen. *Värmdö kommun* m.fl. anser att hemkompostering bör ingå i målet för att mindre kommuner skall kunna tillgodoräkna sig denna andel. *Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF*, *Västmanlands Avfalls AB* och *Sydvästra Skånes Avfalls AB* anser att även övriga verksamheters biologiska avfall bör inkluderas i målet. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att målen är rimliga. LRF anser vidare att det för att skapa en långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion är helt nödvändigt att huvuddelen av den växtnäring som förs bort från gårdarna via livsmedel återförs utan att förorenas i hanteringssystemet. Enligt LRF finns det ett stort intresse bland lantbrukare att ta hand om och behandla organiskt avfall. *Svensk Handel*, *Kooperativa förbundet*, *Dagligvaruleverantörernas förbund*, *ICA Handlarnas AB*, *Livsmedelsföretagen*, *Sveriges hotell- och restaurangföretagare* har inte yttrat sig i denna fråga.

Matavfall bör återvinnas genom biologisk behandling

Avfall från såväl hushåll som restauranger, storkök och livsmedelsbutiker består till stor del av matavfall och annat biologiskt lättnedbrytbart avfall. Detta avfall innehåller bl.a. betydande mängder växtnäringsämnen.

Biologiskt lättnedbrytbart avfall kan efter biologisk behandling återvinnas och återföras till växtodling i ett nära nog fullständigt kretslopp. Enligt avfallshierarkin är biologisk behandling en prioriterad behandlingsmetod för matavfall. Men i dagsläget källsorteras sällan det biologiskt lättnedbrytbara avfallet utan lämnas oftast blandat med annat avfall till antingen deponering eller förbränning. Enligt systemanalyser av miljönyttan med olika behandlingsmetoder, som Naturvårdsverket utgått från, är förbränning och biologisk behandling av matavfall svåra att jämföra. Enligt analyserna är ingendera entydigt miljömässigt bättre än den andra. Naturvårdsverket anser dock att biologisk behandling, dvs. kompostering eller rötning, har fördelar framför förbränning. Med hänvisning till värdet av att skapa långsiktigt hållbara kretslopp och att undvika deponering anser Naturvårdsverket att kompostering och rötning av matavfall generellt är att föredra framför förbränning. Regeringen har i propositionen ”Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier” (prop. 2000/01:130) uttalat att fosfor från bl.a. organiskt avfall bör ingå i kretslopp och återföras till åkermark. Då saknades tekniskt underlag som möjliggjorde ett kvantitativt och tidsatt delmål för denna fråga.

För att skapa ett kretslopp för återvunnet matavfall krävs att flera förutsättningar är uppfyllda. Den mest grundläggande förutsättningen är att kompost- eller rötresten är av en sådan kvalitet, med avseende på miljögifter och smittämnen, att den utan risk och med allmänhetens acceptans kan användas vid odling av livsmedel. I ett längre perspektiv är arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* av avgörande betydelse för att garantera god kvalitet av kompost- och rötrester. Mer omedelbart krävs såväl ett utvecklat samarbete med de som skall använda slutprodukten som ett omfattande arbete med information till dem som skall utföra sorteringen. För att vinna allmänhetens förtroende måste hela kedjan från kök till växtodling fungera och leda till kretslopp av näringsämnen. För att biologisk behandling, såväl som andra behandlingsmetoder, skall anses som godtagbara från miljösynpunkt måste de uppfylla höga krav på skydd för miljön och människors hälsa. Naturvårdsverket har åtagit sig att vägleda om vad miljöbalken innebär när det gäller krav på miljöskyddsåtgärder vid biologisk behandling. Regeringen anser att detta arbete är viktigt inför den stora utbyggnad av biologisk behandling som kan förväntas.

Genomförandet av deponeringsförbuden för utsorterat brännbart och organiskt avfall innebär att stora mängder avfall skall återvinnas i stället för att deponeras. Bestämmelserna finns i förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Det är i det sammanhanget viktigt att finna åtgärder som styr mot en balanserad och från miljösynpunkt och ekonomiska och praktiska förutsättningar väl avvägd kombination av förbränning och biologisk behandling. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är biologisk behandling, inklusive källsortering, ofta mer kostsamt och kräver större

arbetsinsatser än förbränning. Regeringen delar därför Naturvårdsverkets bedömning att det är nödvändigt med ytterligare styrmedel för att säkerställa att biologisk behandling utnyttjas när det i ett helhetsperspektiv är miljömässigt motiverat.

Ett nationellt mål för återvinning av matavfall genom biologisk behandling

Regeringen anser att ett delmål för biologisk behandling behövs för att klargöra att biologisk behandling skall vara en betydande metod för att omhänderta matavfall. Naturvårdsverkets förslag till delmål utgår från antagandet att 45 procent av landets invånare år 2010 bor i en kommun som infört källsortering av matavfall samt att 60 procent av alla restauranger, storkök och butiker infört sortering. Avsikten är att målet skall innebära att tillräcklig tid ges för att införa källsortering och behandling som säkerställer en god kvalitet och ett av allmänheten accepterat system. Erfarenheter från de kommuner som infört källsortering av biologiskt lättnedbrytbart avfall visar att det inte är möjligt att nå en 100-procentig utsortering. Detta beror dels på att det är svårt att få alla hushåll att delta men delvis också på de hårda kvalitetskrav som ställs på den utsorterade fraktionen. Regeringen delar därför Naturvårdsverkets bedömning att det nu inte är lämpligt att föreslå ett mål som innebär att allt biologiskt lättnedbrytbart avfall skall återvinnas genom kompostering eller rötning. Regeringen har dock i propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) gjort bedömningen att miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* i ett generationsperspektiv bör innebära att avfall och restprodukter sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återföras i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan bebyggelsen och dess omgivning. Mot bakgrund av detta ser regeringen det nu föreslagna målet som ett steg för att uppnå miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* i ett generationsperspektiv.

Regeringen anser, i likhet med vad många remissinstanser påpekat, att det är viktigt att målet avser den andel som återförs som växtnäring. Regeringen anser därför att Naturvårdsverkets förslag till delmål bör omformuleras. Vidare bör, som remissinstanserna påpekat, hemkompostering ingå i målet eftersom hemkompostering kan vara en bra metod att lokalt omhänderta matavfall. I dag uppskattas ca 50 000 ton matavfall per år omhändertas genom hemkompostering. Målsättningen innebär att detta ökar till 60 000 ton år 2010. Målet bör också formuleras så att det är ett gemensamt mål för matavfall från såväl hushåll som restauranger, storkök och butiker. Detta för att förenkla uppföljningen och för att ge kommunerna större möjligheter att själva utforma insamlingen. Regeringens förslag till delmål blir därmed att senast år 2010 skall minst 35 procent av matavfallet från hushåll, restauranger, storkök och butiker återvinnas genom biologisk behandling. Målet avser källsorterat matavfall till såväl hemkompostering som central behandling. Detta innebär att mängden källsorterat matavfall som behandlas biologiskt beräknas öka från dagens ca 140 000 ton till 350 000 ton år 2010.

Målet är ett nationellt delmål. I kommuner där engagemanget är stort och förutsättningarna goda för att nå kretslopp av närings- och humusämnen genom återföring till växtodling bör en högre nivå av

biologisk behandling kunna uppnås. Samtidigt bör det kunna accepteras att nivån blir lägre i kommuner med sämre förutsättningar, exempelvis svårigheter att få fram en utsorterad fraktion av hög kvalitet eller utan möjlighet att återföra näringsämnen i kretsloppet. Merkostnaden för att uppnå målet jämfört med om avfallet förs blandat till förbränning varierar kraftigt beroende på hur insamlingen organiseras. Naturvårdsverket uppskattar dock att målet, när det är uppnått, innebär en merkostnad om ca 155 miljoner kronor per år. Till stor del utgörs denna av extra kostnad för kärll, påsar och insamling. Kostnaden kommer att debiteras genom kommunens renhållningsavgift för hushåll och andra som producerar hushållsavfall. Regeringen anser att denna kostnad är rimlig för att säkerställa en vidareutveckling av biologisk behandling som en betydande metod för att behandla matavfall och som ett komplement till förbränning.

Mål för återvinning av matavfall från livsmedelsindustrier

Mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter anser regeringen att ytterligare ett delmål bör antas som avser matavfall och därmed jämförligt avfall som härrör från livsmedelsindustrier och jämförbara verksamheter. Regeringens förslag är att matavfall och därmed jämförligt avfall som härrör från livsmedelsindustrier m.m. senast år 2010 skall återvinnas genom biologisk behandling. Målet skall dock undanta avfall som på grund av innehåll av smittämnen eller föroreningar inte kan uppnå en kvalitet som lämpar sig för återföring till odling. Målet bör också undanta avfall som uppkommer blandat med annat avfall. Detta för att inte leda till orimliga krav på sortering. Som matavfall bör inte räknas exempelvis de skal och kärnor som bättre lämpar sig för förbränning.

Fortsatt arbete för att nå delmålen

I första hand bör målet om biologisk behandling av matavfall från hushåll m.fl. uppnås genom ett fortsatt och breddat engagemang och vilja i de kommuner och vid de verksamheter där förutsättningar finns för att nå ett fungerande kretslopp. För att målet skall uppnås bör också ett antal stödjande åtgärder vidtas. Ett fortsatt stöd till utveckling av ny teknik bör enligt regeringen vara möjlig genom bidrag från klimatinvesteringsprogrammet (KLIMP). Biogas från biologisk behandling som används som drivmedel är i dagsläget befriad från skatt. Skattebefrielsen gäller fram till och med den 31 december 2006. Ett fortsatt sådant undantag måste godkännas av EG-kommissionen. Naturvårdsverket har föreslagit att regeringen redan nu bör avge en viljeyttring om fortsatt undantag för biogas efter år 2006. Rådet och Europaparlamentet har nyligen nått en överenskommelse om ett direktiv om främjandet av användningen av biodrivmedel och andra förnybara drivmedel. Vidare har en politisk överenskommelse om direktiv om omstrukturering av gemenskapens regler för beskattning av energiprodukter och elektricitet (energiskatte-direktivet) nåtts i mars 2003, vilket ger möjlighet till punktskatte-reduktion eller -befrielse för förnybara drivmedel. Det är regeringens bedömning att biogas även fortsättningsvis bör vara skattebefriat. Utan

en sådan markering är det svårt att motivera investeringar i infrastrukturen för bränsle samt i anpassade fordon.

Staten bör också fortsätta att stödja utvecklingen genom ett aktivt deltagande från myndigheter, främst Naturvårdsverket, i framtagande av kvalitetskriterier och utvärderingar. Naturvårdsverket har också som central myndighet en uppgift att samordna och vägleda om krav på skyddsåtgärder i enlighet med miljöbalken.

Avslutningsvis avser regeringen att bredda Naturvårdsverkets ansvar för att följa utvecklingen på avfallsområdet. Detta utvecklas vidare i avsnitt 7.1. Regeringen anser att verket i detta arbete särskilt bör följa utvecklingen och utbyggnaden av kapaciteten för biologisk behandling. En särskild avstämning bör göras för att avgöra om delmålen behöver revideras. Bland annat bör en uppföljning göras av kvalitet, kostnader och användningen av slutprodukten från biologisk behandling.

6.2.2 Behov av ytterligare delmål

För att genom strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp uppnå miljö kvalitetsmålen är det nödvändigt att komplettera dagens delmål med ytterligare delmål. Utgångspunkten för arbetet med kretsloppsstrategin skall vara miljö kvalitetsmålen *Giffri miljö*, *Ingen övergödning*, *Begränsad klimatpåverkan*, *Skyddande ozonskikt* samt *God bebyggd miljö* och de delmål med tillhörande åtgärder som riksdagen beslutat om. De delmål som hör till dessa miljö kvalitetsmål och som hör till kretsloppsstrategin är framför allt inriktade på en utfasning av kemikalier med negativa egenskaper som påverkar människors hälsa och miljön.

Utöver de delmål om biologisk behandling av matavfall och därmed jämförligt avfall från livsmedelsindustrier m.m. som nu föreslås för att öka återföringen av näringsämnen i kretsloppet har regeringen fått förslag på ytterligare ett delmål. Producentansvarsutredningen föreslog i sitt betänkande ett nytt delmål med innebörden att hushållning med material och energi för varor och tjänster bör beaktas i ett livscykelperspektiv. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det är viktigt att hushållningen med material och energi beaktas i ett livscykelperspektiv. Det föreslagna delmålet uppfyller dock inte de kriterier som riksdagen tidigare har slagit fast för delmålen, dvs. att de skall vara mätbara och tidsatta. Regeringen anser därför att Naturvårdsverket som blivande ansvarig samordningsmyndighet för kretsloppsstrategin tillsammans med Boverket som ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* bör få i uppdrag att analysera och vidareutveckla förslaget från producentansvarsutredningen och återkomma med ett eventuellt nytt förslag till regeringen inför den första fördjupade utvärderingen av arbetet med miljö kvalitetsmålen som regeringen avser att lämna till riksdagen år 2005. I detta uppdrag bör särskilt ingå att undersöka hur dagens delmål skulle kunna kompletteras med ytterligare delmål för en ökad materialåtervinning.

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen utrett frågorna om miljö- och hälsoskydds krav för avloppsslam och användningen av avloppsslam samt om återföring av fosfor. Verket har i december 2002 redovisat uppdraget i rapporten ”Aktionsplan för återföring av fosfor ur

avlopp” (rapport 5214). Där föreslås bl.a. mål för återföring av fosfor till mark. Rapporten har remissbehandlats. Frågorna bereds för närvarande i Regeringskansliet. Det är regeringens ambition att senare återkomma till riksdagen med förslag om delmål för återföring av fosfor samt med åtgärdsförslag för hur delmålet bör nås.

6.3 Förbränning av avfall

Regeringens bedömning: Avfallsförbränning med energiutvinning är en metod för att hantera sådant avfall som inte lämpar sig för materialåtervinning eller biologisk behandling. Avfall som avses att brännas bör vara väl sorterat, karakteriserat och kontrollerat. Farligt avfall bör inte föras till förbränning blandat med annat avfall. Vidare bör avfall som lämpar sig för materialåtervinning, biologisk behandling eller som inte är brännbart vara utsorterat. Regeringen avser att uppdra åt Naturvårdsverket att i samråd med Statens energimyndighet utreda möjligheterna att i förordningen om avfallsförbränning närmare reglera kraven på och kontrollen av avfall som förs till förbränning.

Arbetet för att minska bildningen och så långt möjligt eliminera utsläppen av dioxiner bör fortsätta. Flygaskan, som innehåller den övervägande andelen dioxiner, bör hanteras och omhändertas på ett sådant sätt att risken för utsläpp minimeras.

Naturvårdsverkets bedömning i rapport 5177 om omhändertagande av avfall överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Gatunämnden i Borås kommun* anser att högre krav bör ställas på det avfall som förs till förbränning. *Göteborgs stad* välkomnar förslaget om kvalitetssäkring av inkommande avfall till förbränning och menar att bristerna är stora i dag. *Nordvästra Skånes Renhållnings AB* anser att materialåtervinning starkt missgynnas av en fortsatt satsning på förbränning. *Svensk Energi* anser att Sverige har goda möjligheter att klara ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall om materialåtervinning kombineras med förbränning.

Skälen för regeringens bedömning: Materialåtervinning, inklusive matavfall som återvinns efter biologisk behandling, skall prioriteras framför energiutvinning när det vid en helhetsbedömning är miljömässigt motiverat. Vissa avfallsslag har egenskaper som gör dem mindre lämpliga att materialåtervinna, t.ex. genom att de innehåller farliga ämnen. Avfallsförbränning med energiutvinning har därför en stor betydelse för att på ett resurseffektivt sätt omhänderta denna kategori av avfall.

Avfallsförbränningen kommer att öka de närmaste åren. Ökningen sker till följd av de åtgärder som regeringen har vidtagit genom att bl.a. förbjuda deponering av utsorterat brännbart avfall från och med år 2002. Den ökade förbränningen innebär att avfallets energiinnehåll kan tas till vara i betydligt högre utsträckning än vid deponering. Miljöpåverkan minskas också jämfört med om avfallet i stället hade deponerats. Det sker genom minskade utsläpp av metangas och lakvatten från deponierna. Det är dock angeläget att den del av det brännbara avfallet som utifrån en helhetsbedömning bättre lämpar sig för material-

återvinning inte förs till förbränning. Detta avfall bör i stället, i enlighet med avfallshierarkin, materialåtervinnas.

Även om det är nödvändigt med en utbyggnad av avfallsförbränningen för att möta det ökade behov som deponeringsförbuden medför, så är det också angeläget att kapaciteten för förbränning inte överstiger det behov som finns på längre sikt. Mot bland annat denna bakgrund föreslår regeringen att det instrument som avfallsplaneringen utgör bör stärkas på kommunal, regional och nationell nivå (avsnitt 7.3). Detta behövs för att bedöma och styra kapacitetsbehovet för omhändertagandet av avfall med lämpliga metoder.

I december 2002 beslutade regeringen förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning som utgår från Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/76/EG om förbränning av avfall (EGT L332, 28.12.2000, s.91, Celex 32000L0076). Förordningen innehåller krav på rening och kontroll av utsläpp.

Naturvårdsverket har i rapporten ”Ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall” konstaterat generella brister i avfallsförbränningsanläggningarnas kvalitetskontroll av inkommande avfall. Enligt rapporten görs mycket få plockanalyser för att kontrollera innehållet av farligt avfall eller icke brännbart avfall. Troligen görs inte heller kontroller för att bedöma om avfallet vore lämpligare att materialåtervinna. Mot bakgrund av detta och den planerade utbyggnaden av förbränningsanläggningar anser regeringen att det är särskilt viktigt att avfallsförbränningsanläggningarna uppfyller högt ställda miljökrav. Regeringen anser, med utgångspunkt i Naturvårdsverkets bedömning, att åtgärder för källsortering av avfall bör kombineras med rutiner och kontroll i syfte att säkerställa att det avfall som förs till förbränning är väl karakteriserat och kontrollerat med avseende på innehåll av farligt avfall, icke brännbart avfall och avfall som lämpar sig för materialåtervinning. Naturvårdsverket har åtagit sig att vägleda om miljöbalkens krav på kvalitetssäkring av inkommande avfall utifrån de allmänna hänsynsreglerna. Regeringen anser dock att kvaliteten på och kontrollen av det avfall som förs till förbränning är av en sådan vikt att det inte räcker med endast vägledning om detta. Regeringen avser därför att uppdra åt Naturvårdsverket att i samråd med Statens energimyndighet utreda möjligheterna att i förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning närmare reglera kraven på och kontrollen av avfall som förs till förbränning.

Förutom att möjligheterna till materialåtervinning används bör det också säkerställas att farligt avfall inte förs till förbränning blandat med annat avfall. I avsnitt 7.6 redovisas åtgärder för att förbättra den separata insamlingen av farligt avfall från hushållen.

Avfallsförbränningens miljöpåverkan har minskat kraftigt sedan 1980-talet. Utsläppen till luft av dioxiner har minskat med 98 procent sedan mitten av 80-talet och upp till 99-procentiga minskningar har skett av utsläppen av flera tungmetaller, t.ex. kvicksilver, bly och kadmium. Kraven i den nya förordningen om avfallsförbränning kan enligt Naturvårdsverket komma att leda till att utsläppen av dioxiner till luft minskar ytterligare, även med en planerad ökning av avfallsförbränningen. Enligt Naturvårdsverket kan de kommande årens ombyggnad av svenska avfallsförbränningsanläggningar även leda till minskad dioxinbildning och därigenom även en minskad mängd dioxin i flygaskan.

I och med att den största andelen av dioxinerna återfinns i den vid rening avskilda flygaskan, vilket är syftet med reningstekniken, blir den fortsatta hanteringen av askan mycket betydelsefull för hur riskerna med avfallsförbränning skall bedömas. Naturvårdsverket avser, enligt redovisningen av uppdraget om ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall, att vägleda om vilka försiktighetsåtgärder m.m. som bör vidtas vid omhändertagande av askan.

Regeringen har med anledning av Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar gett Naturvårdsverket i uppdrag att kartlägga källor till utsläpp av oavsiktligt bildade ämnen som dioxiner. I uppdraget ingår att föreslå åtgärder för att eliminera eller minska utsläppen från samtliga källor. Uppdraget skall redovisas senast den 20 december 2004. När utredningen redovisats kommer regeringen att utifrån ett helhetsperspektiv ta ställning till om ytterligare åtgärder bör vidtas för att minska dioxinbildningen och utsläppen i samband med avfallsförbränning.

Det är viktigt att möjligheterna till elproduktion övervägs och används vid förbränning av avfall. I Sverige tillvaratas i dag den genom förbränning frigjorda energin på ett mycket effektivt sätt, både vad gäller värme och el, i de fall som man har valt att producera kraftvärme. Elproduktion i mottryck är särskilt värdefull genom den resurseffektivisering som blir följden. Vissa fraktioner av biologiskt avfall som bättre lämpar sig för förbränning, exempelvis vissa skal och kärnor, bör kunna omfattas av det nya elcertifikatsystemet.

6.4 Skatt på avfall som förbränns

Regeringens bedömning: En särskild utredare bör tillkallas med uppgift att lämna förslag till hur en skatt på avfall som förbränns lagtekniskt kan utformas och bedöma lämpligheten av att införa en sådan skatt eller om andra ekonomiska styrmedel i stället bör förordas. Utredaren skall också bedöma vilken skattenivå som är lämplig med hänsyn till de styreffekter som bör uppnås.

2001 års avfallsskatteutredning har utvärderat och analyserat de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att införa en skatt på avfall som förbränns och funnit såväl goda skäl till en skatt som ett antal nackdelar eller risker. Utredaren har tagit upp ett antal frågor som behöver klargöras eller utredas ytterligare om en skatt på avfall som förbränns skall införas.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har avstyrkt införandet av en skatt på avfall som förbränns eller ansett att ytterligare utredningar behövs innan det är möjligt att ta ställning i frågan. *Naturvårdsverket* tillhör de remissinstanser som ställt sig tveksam till att i dagsläget införa en skatt. I ett flertal yttranden har pekats på de samhälls-ekonomiska nackdelarna med att använda skatteinstrumentet för att försöka stimulera alternativa behandlingsmetoder, att deponeringsförbuden från år 2002 och år 2005 förutsätter en kraftig utbyggnad av förbränningskapacitet som en skatt kan sätta i fara och att en förbränningsskatt snarast riskerar att skada den mycket begränsade marknaden

för kompostjord, rötresten och biogas. *Återvinningsindustrierna* och *Svensk Returpappersförening* har ställt sig positiva till en förbrännings-skatt som ett styrmedel för att öka återvinningen men ansett att ytterligare analys behövs för utformningen av en sådan skatt.

Skälen för regeringens bedömning: Metoder för omhändertagande av avfall såsom återanvändning, materialåtervinning och biologisk behandling har ofta svårt att konkurrera ekonomiskt med avfallsförbränning. Samtidigt är en utbyggnad av avfallsförbränning, biologisk behandling och materialåtervinning en förutsättning för att nå regeringens mål att styra bort från deponering av avfall.

Regeringen anser, i likhet med Naturvårdsverket, att ytterligare åtgärder är nödvändiga för att säkerställa att materialåtervinning utnyttjas när det i en helhetsbedömning är miljömässigt motiverat. Sådana styrmedel bör väljas som ger möjlighet att ta hänsyn till vilken återvinningsmetod som är lämpligast i det enskilda fallet. I sin rapport "Ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall" har Naturvårdsverket nämnt ekonomiska styrmedel och målstyrning som metoder att tydliggöra och driva mot önskad utveckling. Naturvårdsverket har inte närmare behandlat frågan om en skatt på avfall som förbränns och dess konsekvenser. Naturvårdsverket har dock anfört att av betydelse för inställningen till en skatt är bl.a. den fortsatta utbyggnaden av förbränningskapacitet, importen av avfall, utbyggnaden av biologisk behandling samt utvecklingen av arbetet med avfallsfrågor vid verksamheter.

2001 års avfallsskatteutredning utvärderade och analyserade de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att införa en skatt på avfall som förbränns och fann såväl goda skäl till en skatt som ett antal nackdelar eller risker. Enligt utredaren kan en skatt ge bättre förutsättningar för materialåtervinning och biologisk behandling av avfall. En skatt kan också vara ett bland flera styrmedel för att öka den totala behandlingskapaciteten för sådant avfall som inte får deponeras. Bristen på förbränningskapacitet är stor och kommer att öka, varför det är viktigt att befintlig kapacitet utnyttjas optimalt, så att avfall som kan behandlas på annat sätt inte onödigtvis går till förbränning. En förbränningsskatt på lämplig nivå bedöms vidare kunna öka likformigheten i energi- och miljöbeskattningen, eftersom avfall innehåller en fossil andel som i dag inte beskattas. Därigenom kan den begränsa eller till och med upphäva de fördelar som energibeskattningens utformning innebär för användning av avfall i värmeproduktion i förhållande till fossila bränslen. Drivkraften för import av avfall skulle också reduceras med en skatt.

Utredaren har beräknat konsekvenser av tre olika skattenivåer, 100, 400 respektive 700 kronor per ton. Utredaren har också redovisat ett antal problem som kan uppkomma med en skatt på avfall som förbränns, framför allt vid den lägsta och högsta analyserade skattenivån. Det rör bl.a. att en hög skattenivå kan göra att även sådant avfall för vilket förbränning är den miljömässigt bästa behandlingsmetoden, styrs över till andra mindre lämpliga behandlingsformer vilket kan ge upphov till exempelvis förorenad kompostjord. En skatt kan också hämma nödvändig utbyggnad av förbränningskapacitet och leda till att dispenser från deponiförbuden måste fortsätta att meddelas. Val av enklare värmeåtervinnings- och reningsteknik med lägre totalt energiutbyte och ökade risker för miljöpåverkan skulle också kunna bli konsekvenser av en skatt.

Vidare skulle en hög förbränningskatt kunna medföra att deponering av berörda avfallsfraktioner blir ekonomiskt intressantare.

Utredaren angav att ett antal frågor angående en skatt på avfall som förbränns behövde utredas vidare, exempelvis hur avgränsningen av skattens generella omfattning skall göras och hur behovet av undantag för bl.a. farligt avfall och annat avfall, där förbränning är den lämpligaste behandlingsmetoden, skall lösas. Ytterligare utredning bedömdes också vara nödvändig med hänsyn till skattens förenlighet med EG:s statsstödsregler, särskilt i ljuset av skattens omfattning, eventuella undantag, avdragsmöjligheter och differentieringar. Även samordningen med den nuvarande skatten på avfall som deponeras måste beaktas för att undvika en styrning i fel riktning, liksom samordningen med industrins förbränning av eget avfall.

Den omställning av avfallshanteringen som för närvarande sker, bl.a. genom förbuden mot att deponera brännbart respektive organiskt avfall och införandet av en skatt på deponering av avfall, har medfört farhågan att avfallsförbränning kommer att ta en alltför stor plats i förhållande till andra former av omhändertagande. Som en konsekvens av förbudet att deponera brännbart avfall och skatten på avfall som deponeras bedöms i första hand den del av avfallet som går till förbränning med energiutvinning komma att öka starkt. Regeringen har tidigare i propositionen betonat målen att öka materialåtervinning och biologisk behandling av avfall enligt prioriteringarna i den s.k. avfallshierarkin (se avsnitt 6.1), vilket också kräver en balans mellan de ekonomiska drivkrafter som påverkar aktörernas val av omhändertagandeform. Materialåtervinning och biologisk behandling av avfall är ofta dyrare eller ger mindre intäkter än förbränning av avfall med energiutvinning. Kostnaderna avspeglar därmed inte prioriteringarna inom avfallshierarkin. Regeringen bedömer därför att ytterligare ekonomiska styrmedel kommer att spela en viktig roll i avfallspolitiken. Enligt Naturvårdsverkets bedömning planeras i dagsläget en omfattande utbyggnad av såväl avfallsförbränning som biologisk behandling av avfall. Regeringen bedömer att den kraftiga utbyggnaden av behandlingskapacitet genom såväl avfallsförbränning som andra behandlingsmetoder är en förutsättning för att deponiförbuden och därmed målen i avfallspolitiken om minskad deponering av avfall skall kunna genomföras. Samtidigt kan en väl utformad skatt på avfall som förbränns vara det styrmedel som behövs för att öka drivkrafterna för materialåtervinning inklusive biologisk behandling.

Regeringen ser, liksom utredaren, även risker med att på kort sikt införa en skatt på avfall som förbränns. Utvecklingen på avfallsområdet, framför allt genomförandet av deponeringsförbuden och utbyggnaden av kapacitet för avfallsbehandling, bör ligga till grund för bedömningen av om en skatt på avfall som förbränns bör införas. En eventuell sådan skatt bör bedömas jämte skatten på avfall som deponeras så att en styrning enligt avfallshierarkin uppnås. En skatt på avfall som förbränns bör även analyseras jämsides med andra tänkbara ekonomiska styrmedel, t.ex. av gynnande karaktär, som kan användas för att öka materialåtervinningen inklusive biologisk behandling. De konkurrens effekter som en skatt kan medföra bör analyseras, både internationellt och inom Sverige.

Det finns för närvarande inte tillräckligt underlag för ett beslut om att införa en skatt på avfall som förbränns. Ytterligare analyser behövs för

att bedöma dels om en skatt är den metod som bäst styr avfallshandlingen i önskvärd riktning, dels, om så bedöms vara fallet, får den utformning som bäst uppfyller de önskade målen enligt ovan samt övriga relevanta mål, t.ex. de energipolitiska målen. Regeringen avser därför att tillsätta en särskild utredare som får i uppdrag att lämna ett förslag till hur en skatt på avfall som förbränns lagtekniskt kan utformas och bedöma lämpligheten av att införa en sådan skatt eller om andra ekonomiska styrmedel i stället bör förordas. Utredaren skall också bedöma vilken skattenivå som är lämplig med hänsyn till de styreffekter som bör uppnås. Ett antal andra frågor om bl.a. skattens omfattning och avgränsning behöver dessutom klarläggas innan regeringen slutligen kan ta ställning till införandet av en skatt.

6.5 Deponering av avfall

6.5.1 Förbuden att deponera utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall generellt

Regeringens bedömning: Förbudet att deponera utsorterat brännbart avfall från år 2002 bör kvarstå. Dispensmöjligheten från förbudet är endast en tillfällig övergångslösning. Ytterligare åtgärder kan behöva vidtas för att avskaffa deponering med dispens som den är utformad i dag.

Naturvårdsverkets bedömning i rapporten om uppföljning av deponeringsförbuden överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Skälen för regeringens bedömning

I propositionen ”Hanteringen av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla” (prop. 1996/97:172) redovisade regeringen förslag till flera åtgärder för att styra avfallet bort från deponering till återanvändning, materialåtervinning, biologisk behandling eller förbränning med energiutnyttjande. Med stöd av riksdagens bemyndigande (bet. 1997/98: JoU7, rskr. 1997/98:55) beslutade regeringen senare om bl.a. ändringar i renhållningsförordningen (1998:902). Bestämmelserna finns numera i avfallsförordningen (2001:1063) respektive förordningen (2000:512) om deponering av avfall. I enlighet med besluten trädde ett förbud om deponering av utsorterat brännbart avfall i kraft den 1 januari 2002 och ett generellt förbud mot deponering av organiskt avfall träder i kraft den 1 januari 2005. Den 1 januari 2002 infördes också ett krav på att brännbart avfall skall förvaras och transporteras bort skilt från annat avfall. Naturvårdsverket har meddelat särskilda föreskrifter om hantering av brännbart avfall (NFS 2001:17).

Dispenser från förbudet

Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen följt upp besluten om deponeringsförbud. Vid ikraftträdandet av förbudet att deponera utsorterat brännbart avfall rådde stor brist på kapacitet att omhänderta

avfallet på annat sätt än genom deponering. Till följd av detta införde regeringen en möjlighet för länsstyrelsen att bevilja dispenser från förbudet. Den totala mängd brännbart avfall som länsstyrelserna medgett eller planerar att medge dispens för uppgår till ungefär 1 600 000 ton. Dispenserna gäller för ett år i taget och innehåller villkor om att dispensen inte får utnyttjas för avfall som kan återvinnas till följd av att återvinningskapacitet uppkommer under dispensstiden.

Naturvårdsverkets bedömning är att den dispensgivna mängden är tilltagen något i överkant eftersom det normalt är svårt att veta exakt hur mycket avfall som kommer att uppkomma och att tidpunkten för den ökade återvinningskapaciteten kan vara osäker. Utöver detta trädde kraven på utsortering av brännbart avfall i kraft samtidigt som deponeringsförbudet, vilket bidrog till att det vid tidpunkten för dispensansökan var svårt att uppskatta hur stor fraktionen brännbart avfall skulle bli.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer den dispensgivna mängden att minska kontinuerligt under de kommande åren, särskilt mot bakgrund av den utbyggnad av avfallsförbränningskapacitet och kapacitet för biologisk behandling som sker. En prognos baserad på länsstyrelsernas redovisningar visar att deponeringsförbudet för brännbart avfall till största delen kommer att ha fått full effekt någon gång under åren 2004–2006. Osäkerheten beror på om eller hur mycket avfallsmängderna kommer att öka samt i vilken takt och utsträckning som planer på ny kapacitet för förbränning och biologisk behandling realiserar. Naturvårdsverket har också konstaterat att utbyggnaden av tillräcklig kapacitet för omhändertagande av avfall sker ojämnt över landet.

Enligt Naturvårdsverket kommer dispensdeponeringen endast att godtas under en övergångsperiod och att det därför blir nödvändigt med en regional samverkan i många fall. Regeringen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning. Dispensmöjligheten infördes med hänsyn till den kapacitetsbrist som råder för omhändertagande av det brännbara avfallet på annat sätt än genom deponering. Eftersom det från resurshushållningssynpunkt fortfarande är angeläget att minska deponeringsmängderna kommer regeringen att noga följa utvecklingen på området. Regeringen anser att dispensmöjligheten som den är utformad i dag endast bör kvarstå under en kortare tid och avser att avskaffa den så snart det bedöms möjligt.

På längre sikt bör dispens från deponeringsförbuden endast få beviljas i undantagsfall och om det finns särskilda skäl. Vidare anser regeringen att möjligheten till generella undantag från förbudet bör kvarstå och kunna användas för exempelvis material som behövs för driften av anläggningen samt för avfall som på grund av sina miljöegenskaper inte bör behandlas på annat sätt än genom deponering.

Behov av ytterligare åtgärder

Naturvårdsverket har i rapporten ”Ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall” föreslagit att en skatt motsvarande 50 kronor per ton avfall skall införas på det avfall som deponeras med stöd av dispens. Regeringen behandlar detta förslag vidare i avsnitt 6.5.2.

I avsnitt 7.4 föreslås att ett förtydligande görs av det ansvar var och en har som innehar avfall att se till att avfallet hanteras på ett hälso- och

miljömässigt godtagbart sätt. Regeringen gör bedömningen att detta förslag tillsammans med ökad information kommer att bidra till ett ökat ansvarstagande hos bl.a. verksamhetsutövarna. Den kapacitetsbrist som uppstod i behandlingsanläggningar i samband med att förbudet att deponera utsorterat brännbart avfall trädde i kraft den 1 januari 2002 kan inte läggas enbart kommunerna till last. Kommunernas ansvar för hushållsavfall innebär inte att kommunerna måste se till att det finns kapacitet för omhändertagande av annat avfall.

Regeringen gör bedömningen att ytterligare åtgärder kan behöva vidtas för att helt kunna avskaffa sådan deponering av brännbart avfall som i dag sker med stöd av dispens. Det är därför viktigt att utvecklingen följs noga. Detta blir en av de uppgifter som kommer att ges till Naturvårdsverket genom uppdraget att ta ansvar för frågan om avfallshanteringen som infrastruktur och det råd för avfallsfrågor som regeringen avser att inrätta inom Naturvårdsverket (se avsnitt 7.1 och 7.2).

6.5.2 Ingen höjd skatt på avfall som deponeras med stöd av dispens

Regeringens bedömning: Ingen särskild skatt bör i dagsläget införas på deponering av sådant avfall som omfattas av dispens från förbuden mot deponering av utsorterat brännbart respektive organiskt avfall.

Naturvårdsverkets förslag: I sin rapport 5177 om omhändertagande av avfall föreslog Naturvårdsverket att skatten på deponering av avfall höjs med 50 kronor per ton den 1 januari 2003, 2004 och 2005 för sådant avfall som omfattas av dispens från förbuden mot deponering av utsorterat brännbart avfall respektive organiskt avfall. Även 2001 års avfallsskatteutredning anser att höjd skatt på avfall som deponeras och som omfattas av deponeringsförbuden bör prövas.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser har tillstyrkt ökad användning av ekonomiska styrmedel för ökad materialåtervinning. Några remissinstanser, övervägande länsstyrelser och kommuner, har förklarat sig stödja förslaget om höjd skatt på deponering av avfall som omfattas av dispenser från deponeringsförbuden. Ett övervägande antal av de remissinstanser som kommenterat frågan har dock avstyrkt förslaget. De skäl som angetts är bl.a. att önskvärd effekt inte kommer att uppnås, att en sådan skatt skulle skapa regionala orättvisor, att utformningen av dagens skatt på avfall inte kan hantera en sådan differentiering och att en förändring av avfallsskatten borde avvakta den utvärdering av skatten som riksdagen beslutat skall genomföras år 2004. *Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF* har anfört att en särskild skatt på avfall som deponeras med stöd av en dispens från förbudet att deponera utsorterat brännbart avfall varken är genomförbart rent praktiskt eller kommer att ge de effekter på mängden avfall till deponi som Naturvårdsverket förespeglat.

Skälen för regeringens bedömning: Eftersom omställningen av avfallshanteringen inte gått i den takt som regeringen tidigare förutspått har länsstyrelserna fått möjlighet att bevilja dispenser från förbuden att deponera brännbart avfall. Dispenserna är tidsbegränsade och hittills har dispenser, enligt uppgifter från Naturvårdsverket, beviljats för ca

1 600 000 ton avfall. Dispenssystemet är endast avsett att användas under en övergångsperiod till dess att tillräcklig kapacitet för omhändertagande av avfall är tillgänglig (se vidare avsnitt 6.5.1). Lagen (1999:673) om skatt på avfall trädde i kraft den 1 januari 2000 och innebar att en skatt togs ut med 250 kronor per ton avfall som deponeras eller förvaras under en längre tid än tre år. Avsikten med skatten är att öka de ekonomiska drivkrafterna att behandla avfall på ett från miljö- och naturresssynpunkt bättre sätt. Skattenivån har hittills höjts vid två tillfällen och är nu 370 kronor per ton. Naturvårdsverket anser att ekonomiska styrmedel, t.ex. en differentierad skatt, som gör det mer intressant för verksamhetsutövare att söka upp andra metoder för avfallshantering än deponering, kan få en stödjande effekt för genomförande av förbuden mot att deponera brännbart respektive organiskt avfall. Naturvårdsverket har därför föreslagit att skatten på avfall som deponeras med stöd av dispens skall höjas med 50 kronor per ton den 1 januari 2003, 2004 och 2005.

Den höjning av avfallsskatten som genomförts från och med den 1 januari 2003 är avsevärd och motsvarar för en tid framöver den höjning av skatten som Naturvårdsverket föreslagit för avfall som deponeras med stöd av dispens. Regeringen anser att den genomförda höjningen av skattenivån kommer att verka pådrivande för att genomföra deponiförbuden. Det finns därför skäl att avvakta effekterna av dagens skattenivå.

6.5.3 Deponering av avfall i glesbebyggelse

Regeringens bedömning: Dispensmöjligheten för enskilda deponier är tillräcklig. Regeringen finner ingen anledning att använda möjligheten till undantag för deponering i glesbebyggelse enligt deponeringsdirektivet.

Naturvårdsverkets bedömning i rapporten om deponering i glesbebyggelse överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Västerås kommun* och *Svenska Renhållningsverksförbundet – RVF* har instämt i Naturvårdsverkets slutsatser och rekommendationer.

Malå kommun har anfört att Kommunförbundets definition av glesbygdskommun bör användas eftersom direktivets definition inte stämmer på de svenska förhållandena. *Glesbygdsverket* har anfört att man bör kartlägga de områden som är glesbyggda och där enskilda dispenser skulle kunna lämnas. *Krokoms kommun* har ifrågasatt definitionen av glesbebyggelse i deponeringsdirektivet och anser att den bör ändras så att hela kommunen omfattas. Flera kommuner har framhållit att direktivets krav kommer att medföra stora kostnader och att de förutsätter att länsstyrelsen kommer att hantera dispenser praktiskt och generöst med möjlighet till lokal anpassning.

Skälen för regeringens bedömning: Deponeringsdirektivet 1999/31/EG av den 26 april 1999 (EGT L 182, 16.7.1999, s. 1) ger möjlighet för medlemsstaterna att efter eget val förklara att vissa delar av direktivet inte skall vara tillämpliga på deponeringsanläggningar i gles-

bebyggelser, förutsatt att deponeringsanläggningen är avsedd för deponering av avfall som uteslutande uppkommit i glesbygden. Vid genomförandet av direktivet valde regeringen att inte använda sig av undantagsmöjligheten samtidigt som en möjlighet att meddela dispens för enskilda deponier infördes. Regeringen gav dock Naturvårdsverket i uppdrag att med hänsyn tagen till miljömässiga och samhällsekonomiska effekter utreda lämpligheten att tillämpa undantagsmöjligheten för glesbebyggelse enligt deponeringsdirektivets definition.

Naturvårdsverket har konstaterat att ett undantag för deponier i glesbebyggelse utifrån deponeringsdirektivets definition innebär att en sannolik ökad lokal miljöpåverkan skall vägas mot mer mellanlagring och längre transporter till andra deponier som uppfyller kraven. I Sverige finns glesbebyggelser enligt deponeringsdirektivets definition endast i norra Sverige och framför allt i fjällkedjan. Sådana glesbebyggelser finns i 26 kommuner men ingen kommun består helt av ett sådant område utan endast delvis. Inom de definierade glesbygdsområdena finns endast två deponier.

Naturvårdsverkets bedömning är att det saknas skäl för Sveriges del att utnyttja det generella undantaget för deponier i glesbebyggelse. De problem som skulle kunna uppstå bör enligt verket lösas genom det enskilda avsteg som deponeringsdirektivet tillåter och som införts i förordningen (2001:512) om deponering av avfall. Det enskilda avsteget är inte beroende av geografisk placering av deponin, utan bedöms utifrån påverkan på hälsa och miljö. Ett generellt utnyttjande av undantaget medför att möjligheten att ställa krav på skyddsåtgärder och att kontrollera sådana deponier minskar väsentligt.

Regeringen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning och slutsatser. Mot bakgrund av att det endast handlar om ett fåtal anläggningar och områden bedömer regeringen att det inte finns anledning att införa ett generellt undantag som i sin tur innebär minskade skyddsåtgärder och kontroller.

Flera remissinstanser har framfört invändningar mot den definition av glesbebyggelse som finns i deponeringsdirektivet. Sverige har dock inte någon möjlighet att frångå denna definition. Den möjlighet som finns i direktivet att undanta vissa glesbebyggelser gäller endast de glesbebyggelser som omfattas av direktivets definition.

Andra yttranden från remissinstanserna handlar om att direktivets krav kommer att medföra stora kostnader som är svåra att bära för de små glesbygdskommunerna. Detta kommer i sin tur att leda till att avfallet inte kan omhändertas i dessa kommuner utan kommer att behöva transporteras till större kommuner.

Naturvårdsverket har undersökt vilken miljöpåverkan avfalls-transporter har och i sina systemanalyser konstaterat att transporter generellt sett spelar relativt liten roll energi- och miljömässigt. Det är i synnerhet insamlingen av avfallet som ger miljöpåverkan, vilket innebär att avfallet sedan det väl har samlats in kan transporteras långa sträckor utan att energiförbrukning eller miljöpåverkan påverkas nämnvärt. Regeringen delar Naturvårdsverkets bedömning att avfallet bör hanteras på en avfallsanläggning med kvalificerat miljöskydd även om detta innebär längre transporter från uppkomstplatsen. Regeringen anser dock

att det är viktigt att så långt möjligt minska de transporter som ändå Prop. 2002/03:117
uppkommer och deras miljöpåverkan.

7 Avfallshantering – en del av samhällets infrastruktur

7.1 Naturvårdsverkets ansvar på avfallsområdet breddas

Regeringens bedömning: Avfallshantering bör ses som en del av samhällets infrastruktur. Regeringen anser därför att Naturvårdsverkets uppgift omfattar att bevaka kapacitet och metoder för avfallshantering samt att verka för att avfallshantering sker på ett för samhället effektivt och för konsumenterna enkelt sätt. Detta innebär dock inte att kommunernas, producenternas och övriga aktörers ansvar minskar.

Skälen för regeringens bedömning: Ett väl fungerande omhändertagande av avfall är en av de nödvändiga infrastrukturerna i samhället, i vissa delar jämförbar med el- och värmeförsörjning, vatten- och avloppshantering samt trafiknätet. Avfallshanteringens infrastruktur omfattar såväl insamling och transport som omhändertagande i olika former. Såväl hushåll, offentliga verksamheter som företag är beroende av att offentliga eller privata aktörer erbjuder sig att ta hand om avfallet.

Under 1990-talet har ett flertal stora förändringar beslutats med syfte att öka producenternas ansvar för avfallet (producentansvar) och öka materialåtervinning. Samtidigt har avfallshantering öppnats för marknadsaktörer genom att kommunernas möjlighet att utöka sitt ansvar för transport och omhändertagande av det avfall som inte är hushållsavfall och farligt avfall togs bort från den 1 januari 2000. Ett sådant ansvar är förenat med ett hanteringsmonopol. Dessa förändringar har genomförts samtidigt som de tekniska kraven på deponier har höjts och förbud mot att deponera vissa typer av avfall har införts.

Producentansvaret har inneburit kraftigt ökad återvinning av avfall men också givit upphov till missnöje hos kommuner och hushåll över oklara ansvarsförhållanden och skräpiga återvinningsstationer.

Det har visat sig svårt att leva upp till förbudet att deponera utsorterat brännbart avfall då det upplevs som oklart vem som ansvarar för att skapa kapacitet att omhänderta avfallet på annat sätt än genom deponering. Många kommuner har av olika anledningar avvaktat med åtgärder. Företag har inte engagerat sig i hur deras avfall omhändertas i sådan grad att de efterfrågat återvinningskapacitet. Deponeringsförbudet har alltså inte utgjort en tillräckligt stark drivkraft för att skapa återvinningskapacitet i form av både materialåtervinning, inklusive biologisk behandling, och energiutvinning. Dock gör Naturvårdsverket bedömningen att en stor del av de mindre deponierna kommer att stängas. Deponeringsförbudet har också bidragit till den kraftiga utbyggnad av avfallsförbränningsanläggningar som pågår och planeras.

I Naturvårdsverkets instruktion betonas verkets ansvar för att verka pådrivande i omställningen till ett hållbart omhändertagande av avfall. Verkets arbete har till stor del begränsats till den ekologiska dimensionen av avfallshantering. Angränsade frågor som information och insamling

har till viss del ingått i verkets uppgifter. Frågan om att följa och bevaka kapaciteten för omhändertagande av avfall har inte angivits särskilt i uppgifterna.

Inom andra områden finns ett tydligt ansvar för myndigheter att verka för en fungerande infrastruktur. Vägverket har till uppgift att utveckla och förvalta det statliga vägnätet. Energimyndigheten skall enligt sin instruktion verka för att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på villkor som är konkurrenskraftiga i omvärlden samt särskilt verka för rationell tillförsel, omvandling, distribution och användning av energi.

Mot bakgrund av de stora förändringar som har varit och det behov som finns av fortsatt utveckling på avfallsområdet är det nödvändigt att staten ökar sitt engagemang på avfallsområdet eftersom avfallshandlingen utgör en del av samhällets infrastruktur. Regeringen anser att det är Naturvårdsverket som bör ha detta ansvar. Det är dock viktigt att i sammanhanget påpeka att Naturvårdsverkets ansvar skall begränsas till att bevaka och följa avfallshandlingens utveckling. Hela ansvaret för att säkerställa omhändertagande och organisera insamling skall ligga på kommuner, producenter, verksamhetsutövare och andra aktörer. Naturvårdsverket har därutöver ett centralt vägledningsansvar i enlighet med miljöbalken (se avsnitt 7.9).

Regeringen anser att det finns anledning att närmare studera vilken effekt utvecklingen på avfallsområdet har haft på marknaden för omhändertagande av avfall, särskilt avseende kommunernas minskade inflytande över avfallshandlingen. Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Konkurrensverket utreda marknadssituationen för avfallshandlingen. I uppdraget skall ingå att särskilt studera marknaden för omhändertagande av farligt avfall, inför ett beslut om att ta bort kommunernas ensamrätt till omhändertagande och transporter av farligt avfall (se avsnitt 7.7).

Regeringen avser att låta Naturvårdsverkets ansvar komma till uttryck i förordningen (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket genom en bestämmelse om att verket skall ha till uppgift att bevaka utvecklingen på avfallsområdet avseende kapacitet och metoder för omhändertagande av avfall samt verka för att omhändertagandet av avfall sker på ett miljömässigt godtagbart sätt och ett för samhället effektivt och konsumenterna enkelt sätt.

7.2 Ett råd för avfallsfrågor inrättas

Regeringens bedömning: Ett råd för avfallsfrågor bör inrättas inom Naturvårdsverket för att vara rådgivande och bistå Naturvårdsverket i genomförandet av avfallspolitiken samt för att bredda samrådet med olika aktörer.

Producentansvarsutredningens förslag: En särskild delegation skall inrättas för att driva på arbetet med att utveckla producentansvaret.

Remissinstanserna: *Skurups kommun* har efterfrågat en bättre samordning av avfallsfrågorna, främst producentansvarsfrågorna, och anser att en central samrådsgrupp bör bildas. *Svenska Renhållningsverks-*

föreningen – RVF har förklarat sig stödja utredningens förslag att inrätta en delegation, men ansett att den bör beakta avfallshanteringen och återvinningsmarknaden i ett helhetsperspektiv samt att den bör vara nära knuten till Naturvårdsverket som är den centralt samordnande myndigheten för avfallshantering.

Skälen för regeringens bedömning: Producentansvarsutredningen har föreslagit att ett forum inrättas för fortsatta diskussioner om avfallsrelaterade frågor mellan olika aktörer, såsom myndigheter, producer och kommuner. Frågor av särskilt intresse kan vara genomförandet av producentansvaret och utvecklandet av producentansvar för nya produktgrupper men också genomförandet av andra åtgärder och initiativ på avfallsområdet såsom deponeringsförbuden för brännbart och organiskt avfall. Regeringen anser att införandet av ett sådant forum för samråd bör organiseras inom ramen för Naturvårdsverkets ansvar på avfallsområdet.

Regeringen avser att inom Naturvårdsverket inrätta ett råd för avfallsfrågor. Detta görs genom en ändring i Naturvårdsverkets instruktion där rådets uppgifter och roll preciseras. Syftet med rådet är inte att skapa en ny myndighet utan att inrätta en organisation för att samordna arbetet på avfallsområdet och att tillsammans med aktörer inom området verka för ett för samhället effektivt och för konsumenter enkelt omhändertagande av avfall. Rådet bör ha en rådgivande roll och bistå Naturvårdsverket i genomförandet av avfallspolitiken. I rådet bör företrädare för centrala aktörer inom avfallsområdet samt representanter för övrigt näringsliv, konsumenter och frivilligorganisationer ingå.

7.3 Avfallsplanering på kommunal, regional och nationell nivå stärks

Regeringens bedömning: Det instrument som avfallsplaneringen utgör bör stärkas på kommunal, regional och nationell nivå. Planeringen bör syfta till att slå fast tydliga strategier för att nå målen på avfallsområdet. Planeringen bör också användas till att få ökad kunskap om mängder och flöden av avfall samt kapaciteten för omhändertagande. Naturvårdsverket ges i uppdrag att utarbeta en nationell avfallsplan. Länsstyrelsernas roll i den regionala planeringen stärks och den kommunala avfallsplaneringen anpassas till rådande omständigheter.

Naturvårdsverkets förslag i rapport 5177 om omhändertagande av avfall överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har ställt sig positiva till en nationell avfallsplan och till ett utökat regionalt samarbete på frivillig väg. *Statens institut för ekologisk hållbarhet (IEH)* har anfört att en nationell avfallsplan bör innehålla så kallade målnyckeltal som anger hur stora mängder avfall som bör produceras i ett ekologiskt hållbart samhälle. Flertalet kommuner har anfört att den kommunala avfallsplaneringen är föråldrad och bör anpassas till rådande omständigheter. Några kommuner samt *Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF* och *VAFAB (Västmanlands Avfallsaktiebolag)* har anfört att den kommunala

Skälen för regeringens bedömning

Omfattande förändringar har präglat avfallsområdet under det senaste årtiondet. Införandet av producentansvar för flera varugrupper, skärpta krav för deponier, avreglering av kommunernas avfallshantering och beslut om att förbjuda deponering av brännbart respektive organiskt avfall är exempel på åtgärder som avsevärt har förändrat arenan för olika aktörer, både offentliga och privata. Vid genomförandet av olika åtgärder har bristande kunskap om mängder och flöden av avfall samt om kapacitet för omhändertagande av avfall uppdagats. Naturvårdsverket har konstaterat att det saknas en samlad kunskap och tydliga strategier på dessa områden på olika nivåer i samhället och att det kan vara ett skäl till att omställningen inte skett i den takt som regeringen tidigare förutspått. Avfallshantering var under en lång tid mycket av en intern kommunal angelägenhet vilket bl.a. visade sig i att nästan varje kommun hade en egen deponi för avfall. Avfallsplaneringen har därför hittills nästan uteslutande skett på kommunal nivå. Regeringen anser i likhet med Naturvårdsverket att ökade krav på avfallshanteringen ställer allt högre krav på samordning och planering över större områden. Kommuner har inte längre ensam ansvar för att sörja för den kapacitet och infrastruktur för hantering av avfall som behövs. Regeringen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning att avfallsplaneringen behöver utvecklas även på regional och nationell nivå. Avfallsplaneringen bör användas som ett styrinstrument för att uppfylla målen i avfallspolitiken. Avfallsplaneringens huvuduppgift bör vara att översätta de nationella miljökvalitetsmålen och andra mål på avfallsområdet till praktisk handling. Avfallsplanerna bör kunna ge beslutsfattande myndigheter underlag för om nya åtgärder på avfallsområdet är nödvändiga. Planerna bör också kunna tjäna som vägledning för näringslivet inför beslut om investeringar för omhändertagande av avfall. Avfallsplaner bör innehålla uppgifter om mängder och strömmar av avfall och om kapacitet för omhändertagande samt övergripande strategier. Avfallsplanering på nationell, regional och kommunal nivå har olika uppgifter och delvis olika syften. Mycket är dock gemensamt varför det är viktigt att de olika nivåerna kan fungera i en sammanlänkad kedja.

Krav på avfallsplanering finns inom EU. I rådets direktiv 75/442/EEG (EGT L 194, 25.7.1975, s. 39) av den 15 juli 1975 om avfall finns i artikel 7 krav på att medlemsländerna skall låta upprätta planer för avfallshanteringen. Direktivet senast ändrat genom kommissionens beslut 96/350/EG (EGT L 135, 6.6.1996, s. 32). Planerna skall omfatta typ, kvantitet och ursprung beträffande det avfall som skall återvinnas eller bortskaffas, allmänna tekniska krav, speciella åtgärder beträffande vissa typer av avfall och lämpliga områden eller anläggningar för bortskaffande. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, artikel 14, skall planerna innehålla ett särskilt kapitel om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall. I Sverige genomförs kraven på avfallsplanering i den kommunala avfallsplaneringen.

Kravet på kommunal avfallsplanering, som infördes år 1991 och i dag finns i 15 kap. 11 § miljöbalken, har enligt Naturvårdsverket troligen inneburit en ökad satsning på avfallshandling i många kommuner. Trots att kommunerna fått ett successivt minskat praktiskt ansvar för avfallshandling anser regeringen att kommunerna fortfarande har en viktig uppgift att fylla för att avfallssystemen skall fungera. För kommuninvånarna upplevs kommunen ofta som den naturliga kontakten när de har synpunkter på avfallshandling, oavsett vem som är formellt ansvarig för avfallet. Det är därför viktigt att kommunerna även i fortsättningen har den överblick över avfallshandling som avfallsplaneringen skall tillförsäkra. För att kunna ha en överblick över mängder och flöden av avfall i kommunen bör det övergripande planeringsansvaret även fortsättningsvis gälla allt det avfall som uppkommer i kommunen och inte enbart det avfall för vilket kommunen har ett renhållningsansvar. Detta inbegriper även det avfall för vilket producenter har ett särskilt ansvar (se avsnitt 7.5.3). Detta är viktigt inte minst för att bevaka att tillräcklig behandlingskapacitet finns tillgänglig och att beslutade miljö kvalitetsmål och delmål uppnås. På så sätt underlättas samarbetet med andra aktörer som verkar i kommunen och kan tjäna som utgångspunkt för tillsyn och information till kommuninvånarna. Vid utarbetande av avfallsplanen skall samråd ske med berörda aktörer, såsom hushåll och företag. Sedan Naturvårdsverket beslutade föreskrifter om innehållet i kommunala avfallsplaner (SNFS 1991:3) har mycket hänt på avfallsområdet varför en anpassning av reglerna till de omständigheter som råder i dag av många anses som önskvärd. Naturvårdsverket har därför påbörjat ett arbete med att revidera föreskrifterna. Regeringen anser att detta är ett viktigt arbete som bör reflektera den inriktning på avfallsområdet som regeringen presenterar i den här propositionen.

Regional avfallsplanering

Naturvårdsverket anser att nya krav på behandling av avfall kräver samarbete över kommungränserna. Långsiktiga strategier, tekniskt komplicerade behandlingsmetoder som kräver stora investeringar och uppfyllandet av regionala mål är faktorer som pekar på behovet av regional planering. Redan i dag samarbetar många kommuner regionalt vid framtagandet av de kommunala avfallsplanerna. Detta är en utveckling som regeringen anser är positiv även om regional planering inte helt kan ersätta planeringen på kommunal nivå. Regeringen anser i likhet med Naturvårdsverket att länsstyrelsernas roll i planeringsarbetet bör stärkas. Regeringen avser därför att förtydliga och utöka den skyldighet att sammanställa kommunala avfallsplaner som länsstyrelserna i dag har enligt 11 § avfallsförordningen (2001:1063) till att även omfatta krav på analys och uppföljning av kapaciteten för avfallsbehandling i länet eller i regionen. Naturvårdsverket har redan i dag möjlighet att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som skall ingå i länsstyrelsernas sammanställningar. Regeringen är också positiv till Naturvårdsverkets förslag om att ge länsstyrelserna möjlighet att kalla till samråd om de

utifrån kommunernas planer befarar att behandlingskapaciteten skulle kunna bli otillräcklig. Regeringen avser att införa sådana krav i avfallsförordningen (2001:1063). Detta samråd bör enligt regeringen även ske om länsstyrelsen bedömer att en överkapacitet håller på att skapas. Samrådet bör även involvera andra berörda aktörer. Utöver länsstyrelsernas roll i den regionala planeringen kan ibland andra samverkansformer vara relevanta. Regeringen ser mycket positivt på andra frivilliga regionala samarbetsformer, vilka även bör involvera näringslivet.

Nationell avfallsplanering

Erfarenheter från de senaste årens utveckling på avfallsområdet pekar på ett behov av ökad kunskap om avfallshanteringen och tydliga strategier för att uppnå målen även på nationell nivå. Regeringen anser att avfallsplanering på nationell nivå är ett styrinstrument som kan förbättra den situationen och anser därför att en nationell avfallsplan bör tas fram och följas upp regelbundet av Naturvårdsverket. Planen bör innehålla en redovisning av mängder av olika kategorier av avfall och hur dessa behandlas samt den miljöpåverkan från avfallshandling som uppstår. Till detta skall även läggas en uppföljning av hur insamlingen av avfall fungerar, framför allt med avseende på servicenivån för hushållen. Planen skall vidare uppfylla kraven i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall och Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall. Planen bör baseras på de nationella miljökvalitetsmål och delmål som berör avfallshandling, mål utifrån strategin för giftfria och resurssnåla kretslopp och EU:s sjätte miljöhandlingsprogram samt utgå från relevanta strategier, långsiktiga styrmedel och ansvarsfördelning för hur de olika målen skall uppnås. Ett av underlagen för Naturvårdsverkets arbete med den nationella avfallsplanen bör vara de sammanställningar som länsstyrelserna gör av de kommunala avfallsplanerna.

Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram en nationell avfallsplan som skall redovisas till regeringen senast den 31 december 2004. I uppdraget bör vid behov ingå att redovisa förslag till nya åtgärder. Uppdraget skall genomföras i samråd med berörda myndigheter och aktörer. Planen bör revideras i lämpliga intervall, förslagsvis vart femte år.

Fysisk planering

Det finns i detta sammanhang anledning att erinra om kommunernas ansvar för att i den fysiska planeringen, enligt plan- och bygglagen (1987:10), tillgodose behovet av mark för olika typer av anläggningar för omhändertagande av avfall. Det kan gälla allt från mindre byggnader (s.k. miljöstugor) i direkt anslutning till bostadshus till särskilda anläggningar för insamling av hushållens avfall i skilda fraktioner (återvinningsstationer) samt stora anläggningar där insamlat avfall kan behandlas för återvinning av energi och material eller deponeras.

När förslag till översiktsplan upprättas skall kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen samt de regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. Länsstyrelsen skall bl.a. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Motsvarande gäller vid detaljplaneläggning. Länsstyrelsen kan också upphäva en detaljplan på den grunden att mellankommunal samordning inte har skett i tillräcklig omfattning.

PBL-kommittén (M2002:05) har till uppgift att göra en allmän översyn av PBL och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Direktiven är utformade på sådant sätt att kommittén även kan behandla frågor som rör markanvändning och byggnadsutformning med hänsyn till avfallshanteringens behov och, om så anses nödvändigt, föreslå en uttrycklig lagreglering i detta hänseende.

7.4 Avfallsinnehavarens ansvar tydliggörs

Regeringens förslag: Det ansvar som varje innehavare av avfall har skall uttryckligen anges i miljöbalken. Ansvaret innebär en skyldighet att se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. I bestämmelsen skall erinras om att producenter och kommuner enligt andra bestämmelser har eller kan åläggas skyldighet att hantera avfall eller att avfall i vissa fall skall hanteras av kommunerna.

Naturvårdsverkets förslag i rapport 5177 om omhändertagande av avfall överensstämmer delvis med regeringens förslag. Naturvårdsverkets förslag innebar att detta ansvar uttryckligen skulle anges endast i fråga om den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall. Naturvårdsverket föreslog också en definition av verksamhetsavfall samt ett bemyndigande att meddela föreskrifter.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna har ställt sig positiva till Naturvårdsverkets förslag. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har anfört att det är mycket viktigt att lagkraven blir tydliga samt att det också krävs att den som ger upphov till avfallet verkar för att minska avfallsmängden, sortera avfallet och i första hand återvinna det. *Borås kommun* har anfört att det tydligare måste framgå att ansvaret inkluderar avfallens miljöriktiga behandling. *Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF* har anfört att Naturvårdsverkets förslag är principiellt riktigt men har uttryckt en tveksamhet till definitionen ”verksamhetsavfall”. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* och *BIL Sweden* har avstyrkt Naturvårdsverkets förslag, bl.a. med hänvisning till att motsvarande krav redan framgår av hänsynsreglerna i miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag: Miljöbalkens hänsynsregler utgör allmänna handlingsnormer för var och en. Detta innebär att både enskilda och företag som bedriver yrkesmässig verksamhet omfattas av regelverket. Hänsynsreglerna finns i 2 kap. miljöbalken. Kapitlet inleds med en bevisbörderegler. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall visa att de efterföljande hänsynsreglerna iakttas. Därefter följer en rad regler med krav på hänsyn i vissa avseenden. Bl.a. måste den som bedriver eller avser att bedriva en

verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder som är nödvändiga samt ha den kunskap som krävs för att förebygga miljöpåverkan. Hänsynsreglerna innebär också en skyldighet att hushålla med material och energi genom att använda dem effektivt samt genom att återanvända och återvinna material och andra resurser. En avvägning skall dock alltid göras mellan allmänna och enskilda intressen enligt en särskild skälighetsregel.

Hänsynsreglerna är rättsligt bindande och kan läggas till grund för förelägganden och förbud enligt miljöbalken. De skall också iakttas när regeringen eller annan myndighet meddelar föreskrifter enligt balken.

Även om hänsynsreglerna gäller i en viss situation måste en avvägning göras i det enskilda fallet. Den miljöpåverkan som en åtgärd innebär måste vägas in i bedömningen av vilka försiktighetsmått som skall vidtas för att hindra eller begränsa olägenheterna från den. Som framförts i propositionen om miljöbalken (prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 1, s. 205 f.) torde de åtgärder en person vidtar i det dagliga livet typiskt sett innebära betydligt mindre miljörisiker än en industriell verksamhet, vilket då också skall återspeglas vid de avvägningar som skall göras.

Varken i miljöbalken eller avfallsförordningen (2001:1063) finns någon uttrycklig bestämmelse om ansvar för avfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet. En verksamhetsutövares ansvar för det avfall som uppkommer i verksamheten följer i stället, liksom för alla andra, av de allmänna hänsynsreglerna tillsammans med alla de separata bestämmelser om avfall och avfallets hantering som finns i både miljöbalken och förordningar. Om en verksamhetsutövare inte ombesörjer hanteringen av avfallet själv, måste han eller hon se till att avfallet lämnas till någon som är beredd att göra det.

Kommunerna hade fram till den 1 januari 2000 möjlighet att utöka sitt ansvar till att även omfatta bortforsling och slutligt omhändertagande av allt avfall från verksamheterna. Avskaffandet av denna möjlighet för kommunerna har grundats på bedömningen att utvecklingen av miljöledningssystem tillsammans med regleringar av producentansvar på fler områden skulle leda till ett ökat ansvarstagande och ett ökat intresse från näringslivet att ta ett helhetsgrepp om varuproduktionen och avfallshanteringen (prop. 1996/97:172, Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla). I dag har kommunerna endast kvar möjligheten till ensamrätt för hantering av det farliga avfallet (se avsnitt 7.7).

Uppdelningen av ansvar mellan det allmänna och verksamhetsutövare har aktualiserats i samband med den kapacitetsbrist som uppstod i behandlingsanläggningar i samband med att förbudet att deponera utsorterat brännbart avfall trädde i kraft den 1 januari 2002. Naturvårdsverket har funnit att det råder en bristande medvetenhet bland verksamhetsutövare om det ansvar som de faktiskt redan har för sitt avfall. Ansvaret innebär att en verksamhetsutövare måste säkerställa att det avfall som uppkommer i verksamheten tas om hand på ett godtagbart sätt av verksamhetsutövaren själv eller någon han eller hon anlitar. Finns det inte någon som är beredd att ta hand om avfallet, beroende på kapacitetsbrist eller annat, måste verksamhetsutövaren göra det själv. Om ingen annan gör det innebär detta i praktiken att verksamhetsutövaren blir hänvisad till att själv skaffa sig kapacitet för avfallets omhänder-

tagande. Kommunens ansvar för hushållsavfall innebär inte att kommunen måste se till att det finns kapacitet för omhändertagande av annat avfall.

För att tydliggöra ansvaret har Naturvårdsverket föreslagit att det av miljöbalken skall framgå att den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar verksamhetsavfall ansvarar för att avfallet återvinns eller bortskaffas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Enligt Naturvårdsverkets förslag bör verksamhetsavfall definieras som det avfall som inte är hushållsavfall, dvs. annat avfall än det som kommer från hushåll och därmed jämförligt avfall från annan verksamhet.

Merparten av remissinstanserna har förklarat sig positiva till att som Naturvårdsverket föreslagit definiera verksamhetsavfall och att förtydliga det ansvar som finns för omhändertagande av sådant avfall. Svea hovrätt (Miljööverdomstolen) har dock anfört att en bestämmelse som uttryckligt pekar ut ett ansvar för den som ”yrkesmässigt frambringar verksamhetsavfall” skulle skapa oklarhet och snarast uppfattas som en inskränkning av det ansvar som i dag gäller för alla – inte bara yrkesmässiga verksamhetsutövare. Regeringen delar hovrättens bedömning. En definition av verksamhetsavfall bör därför inte föras in i miljöbalken. Samtidigt visar utredningen att det finns ett behov av att det inte skall råda någon oklarhet om det ansvar som verksamhetsutövare har, nämligen att hantera avfallet på ett godtagbart sätt eller att åtminstone lämna det till någon som omhändertar det på ett sådant sätt. Detta gäller var och en som frambringar avfall. Med beaktande av remissinstansernas synpunkter föreslår därför regeringen att en bestämmelse införs i miljöbalken av den innebörden att den som innehar avfall skall se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Den föreslagna bestämmelsen är således inte begränsad till avfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet utan riktar sig till alla och envar. Bestämmelsen bör införas i 15 kap. miljöbalken. Vad ansvaret närmare innebär framgår när den föreslagna bestämmelsen läses tillsammans med andra bestämmelser om avfallshantering och mot bakgrund av bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken, särskilt 3 och 7 §§. För många avfallsinnehavare underlättas ansvaret av att det finns andra som kan ha skyldighet att ta hand om avfallet, t.ex. kommuner och producenter. I 15 kap. 6 § finns en bestämmelse om att producenter kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall. Bestämmelser om att avfall skall tas om hand av kommuner eller att kommuner kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall finns i 15 kap. 8, 10, 17 och 18 §§. Den föreslagna nya paragrafen bör innehålla en hänvisning till dessa bestämmelser.

I lagrådsremissen var paragrafen formulerad så att ett ansvar ålades den som innehar avfall att se till att avfallet ”tas om hand” på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. I andra stycket hänvisades till att producenter och kommuner kan ha en skyldighet att ”ta hand om” avfall. I 15 kap. 3 § miljöbalken definieras hantering av avfall såsom en verksamhet eller åtgärd som utgörs av insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall. Regeringen instämmer i Lagrådets bedömning att paragrafens lydelse bör anpassas till det befintliga hanteringsbegreppet i terminologiskt hänseende.

Detta förtydligande av lagstiftningen bör kompletteras med vägledning och information till företag om vad miljöbalken innebär och hur

företagen kan arbeta med avfallsfrågor. Regeringen anser att det är positivt att Naturvårdsverket har för avsikt att bedriva ett sådant arbete. Det är regeringens bedömning att ett tydligt ansvar tillsammans med krav på kunskap om systematiskt arbetssätt kan leda till ökad återvinning. Detta kan fungera som ett komplement till den bedömning av avfallshanteringen som görs vid tillståndsprövning. Särskilt betydelsefullt bedömer regeringen detta vara för exempelvis byggsektorn och andra verksamheter som inte omfattas av tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket har även föreslagit att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall bemyndigas att meddela föreskrifter om skyldigheterna för den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar verksamhetsavfall. Det finns redan i dag en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att med stöd av 15 kap. 9 § miljöbalken meddela föreskrifter om hantering av avfall. Trots att 9 § inte är begränsad till kommunal renhållningsskyldighet kan läsaren förledas att tro detta eftersom paragrafen utan egen rubrik är placerad efter bestämmelser som rubricerats med ”Den kommunala renhållningsskyldigheten”. För att tydliggöra bestämmelsens räckvidd föreslås att en ny rubrik införs närmast före 9 § som klargör att det är fråga om ett bemyndigande som omfattar allt avfall, dvs. även avfall som frambringas i yrkesmässig verksamhet. Det är regeringens bedömning att bemyndigandet vid behov bör användas för att reglera avfallshanteringen då så krävs för att säkerställa att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

Regeringen har även möjlighet att meddela föreskrifter om avfall med stöd av bestämmelserna om producentansvar. Med producent avses enligt 15 kap. 4 § miljöbalken bl.a den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl. Exempel på avfall som kräver särskilda åtgärder är processavfall och bygg- och rivningsavfall (se prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 2, s. 187 f.). Bemyndigandet i 15 kap. 6 § möjliggör för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfallet samlas in, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett sätt som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshandling.

Mot bakgrund av bestämmelserna om producentansvar och möjligheten att meddela föreskrifter enligt 15 kap. 9 § miljöbalken finner regeringen att det inte finns något behov av ett ytterligare bemyndigande när det gäller skyldigheterna för den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar verksamhetsavfall.

7.5 Producentansvar för förpackningar och returpapper

Producentansvar för förpackningar och returpapper infördes i oktober 1994 med innebörden att producenterna fick ansvaret att samla in och omhänderta de uttjänta produkterna. Dessförinnan låg ansvaret på kommunerna som hade valt att införa källsortering i olika hög utsträckning. I april 2000 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att göra en bred översyn av producentansvaret med särskilt

fokus på förpackningsområdet (dir. 2000:28). Regeringen gjorde bedömningen att det var angeläget att utvärdera producentansvaret mot bakgrund av att förordningarna om producentansvar för bl.a. förpackningar och returpapper varit i kraft i drygt fem år och att flera nya initiativ var på gång inom produkt- och avfallsområdet. I uppdraget ingick att utredaren särskilt skulle utvärdera konsumenternas möjlighet till och faktiska deltagande i insamlingen. Även riksdagen påpekade att regeringen borde ta initiativ till en samhällsekonomisk analys av producentansvaret för förpackningar (bet. 1999/2000:MJU7, rskr. 1999/2000:156).

Allmänt har utredaren konstaterat att målen med producentansvaret för förpackningar och returpapper i stort har nåtts, både avseende återvinningsnivåer och miljömässiga syften men också när det gäller resurshushållning och minskade mängder avfall till deponi. Utvärderingen visar också att nu gällande återvinningsnivåer är samhällsekonomiskt försvarbara. Utredaren konstaterade också att det finns en del brister i systemet som främst hänför sig till konsumenternas möjlighet att delta i systemen samt till oklarheter om ansvar och skyldigheter.

7.5.1 Producentansvaret behålls

Regeringens bedömning: Det författningsreglerade producentansvaret för förpackningar och returpapper bör kvarstå. Ansvar och skyldigheter för insamling av förpackningar och returpapper bör tydliggöras för samtliga inblandade aktörer.

Producentansvarsutredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning. Utredaren föreslog att huvudmannskapet för insamlingen skall ligga kvar på producenterna. Utredaren föreslog dock att insamlingen skall förbättras i enlighet med det åtagande som materialbolagen har gjort.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket, Borås kommun, Karlstads kommun, Ovanåkers kommun, Kristianstads kommun, Åre kommun, Svenskt Näringsliv, Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Förpackningsinsamlingen, IL Recycling AB, Kemikontoret, Nordvästra Skånes Renhållning AB, Packforsk, PIR, Pressretur AB, Ragn-Sells AB, Stora Enso, Svensk Glasåtervinning (SGÅ), Svenska Bryggarföreningen, Svensk Returpappersförening, Svenska Järn- och Metallskrothandlareföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Återvinningsindustrierna, Sveriges Fastighetsägareförbund, Riksbyggen, Sveriges Konsumentråd, TEKO-industrierna, Tetra Pak Sverige, Kommunförbundet Gästrike Återvinnare, Svenskt Returträ, Plast och Kemibranscherna, Kommunförbundet Stockholms län, Storstockholms energi AB och Jernkontoret* stöder förslaget om huvudmannskapet.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Hörby kommun, Lunds kommun, Göteborgs kommun, Borlänge kommun, Krokoms kommun, Östersunds kommun, Lycksele kommun, Skurups kommun, Svenska kommunförbundet, Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF, Tekniska Verken i Linköping AB, Västmanlands Avfallsaktiebolag (Vafab), Samarbete om Skånskt Avfall (SAMSA) och Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet (MHTF) är emot förslaget. Merparten av de kommuner som har lämnat synpunkter anser att ansvaret för insamling av

förpackningar och returpapper i stället skall läggas på kommunerna samtidigt som producenterna även i fortsättningen skall finansiera insamlingen respektive ansvara för återvinningen av det insamlade materialet. *Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet (MHTF)* anser att kommunerna bör få möjlighet att styra och medverka till en samordning av insamlingsarbetet och att regelverket måste ses över och möjliggöra en effektiv tillsyn med reella påverkansmöjligheter. Problem som uppmärksammats av remissinstanserna rör även nedskräpningen, bygglovsdiskussioner och samarbetssvårigheter mellan de olika aktörerna.

Skälen för regeringens bedömning: Producentansvaret medförde att ett antal materialbolag bildades för att på producenternas uppdrag uppfylla de ställda kraven. I sin tur anlitar materialbolagen entreprenörer, privata eller kommunala, som samlar in och omhändertar avfallet. Producenterna har även bildat Svenska Förpackningsinsamlingen AB för att ansvara för informationsinsatser samt REPA för att administrera avgifter. Materialbolagens verksamhet har betydelse för flera kommunala beslutsområden, t.ex. för den kommunala avfallsplaneringen och den fysiska planeringen.

Utredaren har särskilt undersökt aktörernas ansvar, skyldigheter och roller och funnit att det finns vissa oklarheter i samspelet mellan producenter och kommuner kring frågan vem som skall driva, äga och utveckla systemen. Enligt utredaren upplever kommunerna de inbördes relationerna mellan producenterna, materialbolagen, Svenska Förpackningsinsamlingen AB och REPA som oklara. Vidare har utredaren konstaterat att entreprenörerna ofta verkar okunniga om ansvarsfördelningen och om de uppgifter de egentligen har fått från materialbolagen.

Ett stort antal remissinstanser, främst Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF och Svenska Kommunförbundet samt ett antal kommuner, är kritiska till dagens system och har framhållit att det inte är tydligt vad som gäller enligt främst förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar. På grund av oklarheterna har kommunerna problem i sina kontakter med materialbolagen och deras entreprenörer. Regeringen finner det därför angeläget att klargöra ansvarsfördelningen på de områden där det finns oklarheter.

Syftet med producentansvaret är att påverka producenterna att miljöanpassa produkterna så att miljöbelastningen och resursförbrukningen minimeras i ett helhetsperspektiv. Produkterna skall även utformas på ett sådant sätt att de kan återanvändas eller återvinnas. Den utvärdering som utredningen har gjort visar att syftet bakom införandet av producentansvaret har uppfyllts, bl.a. har deponimängderna minskat och återvinningsmålen i stort uppnåtts. Utvärderingen visar också att nu gällande återvinningsnivåer är samhällsekonomiskt försvarbara. Ett stort antal remissinstanser anser att ansvaret för insamlingen av förpackningar och returpapper skall flyttas till kommunerna samtidigt som producenterna finansierar detta. Lika många remissinstanser stöder dock dagens system och anser att producentansvaret skall behållas så att det arbete som påbörjats med miljöanpassning av produkter kan fortsätta. Argument har framförts om att konsumenterna i dag ofta upplever det som svårt att förstå varför endast förpackningar skall samlas in efter materialslag och att det övriga hushållsavfallet inte ingår i denna

sortering. I dag samlas förpackningar in men inte gemensamt med andra produkter av liknande material. Flera remissinstanser anser därför att insamlingen av allt hushållsavfall i stället bör utformas utifrån materialslag.

Regeringen anser att producentansvaret till stor del uppfyllt sina syften och inneburit en värdefull koppling mellan produkt och avfallshantering och att det därför bör kvarstå men utvecklas vidare. Producenters och kommuners fortsatta samarbete och samordningen av insamlings-systemen bör dock långsiktigt ha som mål att de av konsumenterna upplevs som ett system. Producenterna har genom materialbolagen i en skrivelse till Miljödepartementet framhållit möjligheten att erbjuda gemensam upphandling av totalentreprenad i de kommuner som vill offerera sådana.

När det gäller ansvaret för förpackningar anser regeringen att det finns behov av att klargöra att producenterna är skyldiga att samla in allt avfall som utgörs av förpackningar. I flera remissyttranden har framhållits behovet av att höja insamlingsmålen. Regeringen finner dock inte någon anledning att göra detta eftersom det handlar om ett missförstånd. De mål som anges i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar avser hur det insamlade förpackningsavfallet skall omhändertas. Producenterna skall tillhandahålla lämpliga insamlingssystem för alla förpackningar.

7.5.2 Producenterna får ansvaret att förbättra tillgängligheten för konsumenterna

Regeringens bedömning: Det bör bli enklare för konsumenterna att delta i källsorteringen av förpackningar och returpapper. Detta kan ske genom att servicen till konsumenterna förbättras. Producenternas insamlingssystem bör anpassas till de lokala förutsättningarna och företrädesvis genom fastighetsnära insamling där så är lämpligt.

Producentansvarsutredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning avseende förenklingen för konsumenterna genom en utökad fastighetsnära insamling.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna stöder förslaget att utöka den fastighetsnära insamlingen. *Österåkers kommun*, *Svensk Glasåtervinning (SGÅ)* och *Svenska Bryggarföreningen* är emot förslaget. *Västmanlands Avfallsaktiebolag (Vafab)* stöder insamlingstanken men är negativ till att det skall vara frivilligt.

Skälen för regeringens bedömning: Producentansvaret innebär att producenterna har det ekonomiska och fysiska ansvaret för insamling och omhändertagande av förpackningar och returpapper. Producenterna är enligt förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar skyldiga att tillhandahålla lämpliga insamlingssystem så att hushåll och andra kan sortera ut sina förpackningar respektive sitt returpapper från övrigt hushållsavfall. Någon precisering av vad som avses med "lämpliga" har inte gjorts. Naturvårdsverket har dock enligt förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar en möjlighet att meddela de närmare föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen.

Utredarens slutsatser är att producenternas insamlingssystem för hushållens förpackningsavfall och returpapper behöver utvecklas och i större utsträckning ske nära den plats där avfallet uppkommer, dvs. fastighetsnära för att underlätta för konsumenterna. Dagens system, som främst består av återvinningsstationer, har medfört att flera grupper i samhället har svårt att delta eftersom det är långt till insamlingsplatseerna.

I samband med utredningens arbete åtog sig producenterna genom materialbolagen (Returwell AB, Plastkretsen AB, Svensk Kartongåtervinning AB och MetallKretsen AB, samt i vissa delar även Pressretur och Svensk GlasÅtervinning AB) att förbättra sina system på ett antal punkter. Det handlade bl.a. om att utöka den fastighetsnära insamlingen, förbättra informationen till hushåll och andra och att uppdra åt en lokal entreprenör att ha ett samordningsansvar för återvinningsstationernas skötsel och städning.

Merparten av remissinstanserna delar uppfattningen att den fastighetsnära insamlingen av förpackningar och returpapper bör byggas ut. Remissinstanserna har framhållit att det är viktigt att producenternas insamlingssystem samordnas med kommunens system för insamling av främst hushållsavfall, men också med insamlingen av farligt avfall, elektronikavfall och grovavfall. Regeringen vill också betona vikten av samordning och instämmer i att ett delat ansvar mellan kommuner och producenter i sig inte får leda till onödigt merarbete för konsumenterna.

Det är viktigt att konsumenterna enkelt kan delta i systemet. Konsumenterna måste också vara miljömässigt motiverade att delta. Regeringen anser därför att producenternas insamlingssystem måste byggas ut utifrån de lokala förutsättningar som råder och företrädesvis genom fastighetsnära insamling där så är lämpligt. Vid utbyggnaden bör producenterna samråda med kommuner och fastighetsägare. Regeringen anser vidare att det finns anledning för både kommunerna och producenterna att gemensamt anpassa sina insamlingssystem för hushållens avfall så att konsumenterna får tillgång till enkla och lättillgängliga system.

Det åtagande som producenterna genom materialbolagen har gjort innebär att den fastighetsnära insamlingen skall byggas ut så att minst 25 procent av hushållen omfattas senast år 2003. Regeringen anser att åtagandet är ett steg i rätt riktning. Regeringen anser dock att alla hushåll har rätt till en fullgod servicenivå och att det därför i många fall finns anledning att bygga ut den fastighetsnära insamlingen ytterligare.

Branschföreningen Återvinningsindustrierna har i en skrivelse till Miljödepartementet framfört att de anser att den fastighetsnära insamlingen skall fortsätta att vara en fri marknad samtidigt som de redovisat ett åtagande från föreningens insamlingsentreprenörer (HA Industri AB, IL Recycling AB, Liselotte Löf AB, Ragn-Sells AB, Sita Sverige AB, Stena Scanpaper AB och Vivaldi AB). Åtagandet innebär bl.a. att de åtar sig att verka för att den fastighetsnära insamlingen av producentansvarsavfall skall omfatta minst 75 procent av alla flerfamiljsfastigheter senast vid utgången av år 2006. Regeringen anser att det är positivt att det finns ett stort engagemang för att bygga ut den fastighetsnära insamlingen. Producentansvaret för förpackningar och returpapper innebär att producenterna har det ekonomiska och det fysiska ansvaret för insamling

och omhändertagande av förpackningar och returpapper. Åtagandet från Återvinningsindustrierna m.fl. kan dock möjliggöra för producenterna att förbättra tillgängligheten för konsumenterna.

Regeringen avser att i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar ställa högre krav på tillgänglighet i producenternas insamlingssystem än vad dagens förordningstext gör. Motsvarande ändring avses även göras i förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper. Av förordningarna bör framgå att alla hushåll bör omfattas av en god servicenivå.

Fastighetsnära insamling i den meningen att källsortering av hushållsavfallet sker på de enskilda fastigheterna kommer för de flesta flerbostadshus, i vart fall i tätortsområden, att kräva att nya eller utökade avfallsutrymmen skapas inne i byggnaderna. Gällande byggnadslagstiftning innebär dock att s.k. tekniska egenskapskrav på byggnader i princip endast kan ställas vid uppförandet av nya byggnader eller i samband med ändringar av byggnader. För befintliga byggnader finns endast vissa i lag särskilt angivna fall möjlighet att ställa nya krav. Ett exempel på sådana krav är de bestämmelser som finns om att godtagbara arbetsförhållanden skall gälla för dem som hämtar avfall från byggnader. Krav på särskilda utrymmen och anordningar för källsortering inne i befintliga byggnader förutsätter således lagändring. Även samhällsekonomiska och andra konsekvenser av sådana krav behöver utredas. Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att ett utredningsarbete med nu angiven inriktning påbörjas. I juni 2002 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté, PBL-kommittén (M2002:05), med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt att lämna förslag till de lagändringar som behövs. Regeringen avser att ge PBL-kommittén i uppdrag att också särskilt utreda möjligheten att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering.

Enligt utredaren och remissinstanserna är det oklart vem som har ansvaret för renhållning kring producenternas återvinningsstationer. Producenterna har i samband med utredningen åtagit sig att uppdra åt en lokal entreprenör att ha ett samordningsansvar för skötsel och städning av återvinningsstationerna. Regeringen anser att denna fråga är viktig att klargöra och avser att undersöka hur reglerna kan ändras så att producenten eller den entreprenör som producenten anlitar blir ansvarig för renhållningen kring återvinningsstationerna. Flera remissinstanser har påpekat att de problem som finns med nedskräpning vid återvinningsstationerna till stor del sammanfaller med dålig grovsopshantering i kommunen. Regeringen avser att följa upp detta och överväger att tydliggöra kommunens ansvar för att tillhandahålla en service som möjliggör för hushållen att lämna sina grovsopor på ett enkelt sätt. Vidare avser regeringen att tydliggöra och stärka kommunens ansvar för hushållens farliga avfall (se avsnitt 7.6).

7.5.3 Kommunernas roll tydliggörs och stärks

Regeringens bedömning: Kommunerna bör få ett ansvar för planeringen av insamlingssystemen samt för informationen till hushållen.

Producentansvarsutredningen lämnade inget förslag i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Mot bakgrund av den centrala roll som kommunen har på lokal nivå och det ansvar som kommunen har för hushållsavfallet, anser regeringen att kommunerna även har en viktig roll när det gäller insamlingen av förpackningar och returpapper från hushållen. Kommunens ansvar utgörs i dag främst av ett tillsynsansvar, men kommunen har även ansvar för den fysiska planeringen och för framtagandet av en kommunal avfallsplan. I lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning m.m. regleras även kommunens ansvar för den övergripande renhållningen i kommunen på allmänna platser m.m. Kommunen upplevs dessutom av många invånare som den naturliga kontakten när kommuninvånarna har synpunkter på avfallshanteringen oavsett vem som är formellt ansvarig för avfallet.

I denna proposition gör regeringen bedömningen att avfallsområdet bör ses som en del av samhällets infrastruktur (avsnitt 7.1) och att avfallsplaneringen på kommunal, regional och nationell nivå bör stärkas (avsnitt 7.3). Regeringen finner det särskilt angeläget att kommunerna även får en tydlig roll när det gäller producentansvaret för förpackningar och returpapper. I tidigare avsnitt redovisas regeringens bedömning att producenternas insamlingssystem bör byggas ut för att i större utsträckning anpassas efter konsumenternas behov. Regeringen konstaterar i det sammanhanget att kommunerna och producenterna gemensamt bör samordna sina insamlingssystem för att främja att konsumenterna får tillgång till enkla och lättillgängliga system som är ändamålsenligt utformade med beaktande av de lokala förhållandena. Regeringen avser att tydliggöra kommunernas roll i detta genom att utveckla vad det lokala samrådet enligt förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar skall innehålla (se 7.5.4). Regeringen anser därutöver att det är viktigt att Naturvårdsverket enligt sitt breddade ansvar för avfallshanteringen (se avsnitt 7.1) särskilt följer utvecklingen av servicenivån och redovisar denna i den regelbundna uppföljningen av den nationella avfallsplanen (se avsnitt 7.3).

Regeringen anser att kommunernas ansvar för avfallsplaneringen (se avsnitt 7.3) på lokal nivå i större utsträckning bör omfatta en planering av insamlingssystemen för förpackningar och returpapper. Regeringen avser att tydliggöra detta genom ändringar i respektive förordning (SFS 1994:1205 och SFS 1997:185). Detta skulle exempelvis kunna avse en möjlighet för kommunerna att anvisa platser för återvinningsstationer i avfallsplanen för att säkerställa en god servicenivå. Detta ansvar skall dock utgå från samråd mellan kommunen och producenterna eller deras företrädare. Det ekonomiska och fysiska ansvaret för insamlings-systemets utformning ligger dock på producenterna.

Kommunerna är ansvariga för tillsynen av förordningarna om förpackningar och returpapper. Regeringens avsikt att skärpa kraven på producenterna att tillhandahålla insamlingssystem som innebär att alla konsumenter omfattas av en god servicenivå, innebär även att kommunerna har ansvaret att tillse att det finns en god servicenivå för detta avfall. Möjligheten att utöva tillsyn har ifrågasatts bl.a. av remissinstanserna och tidigare även av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har tidigare föreslagit att verket tillsammans med Svenska Kommunförbundet skall arbeta fram en vägledning om hur tillsynen på lokal nivå

kan bedrivas. Regeringen anser att det är ett bra förslag och avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla en sådan vägledning (se avsnitt 7.5.6).

Kommunerna får ansvaret för informationen till hushållen

För att konsumenterna enkelt skall kunna delta i systemen finns det behov av att informationen utvecklas och i större utsträckning utformas på lokal nivå. Utredaren har föreslagit att producenterna och materialbolagen skall intensifiera informationen till konsumenterna bl.a. i samarbete med kommunerna.

Regeringen anser att det är viktigt att informationen sker samlat och att den är anpassad efter de lokala förutsättningarna. Ett övergripande ansvar för informationen till hushållen bör därför ligga på kommunerna. Regeringen avser att tydliggöra detta ansvar i avfallsförordningen (2001:1063) samt i förordningarna om producentansvar. Informationen behöver dessutom förbättras genom att innehålla anvisningar om hur sorteringen skall gå till, var och varför, men även vilket resultat som den har givit upphov till i form av faktisk återvinning.

Regeringen avser att utöka kommunens möjligheter att föreskriva om att producenterna skall lämna uppgifter till kommunen om sortering, insamling och borttransportering av använda förpackningar samt även de uppgifter i fråga om förpackningsavfallets art, sammansättning, mängd och hantering som behövs som underlag för kommunens renhållningsordning. Vad som skall ingå i informationen och hur denna kan utformas bör vara en fråga för det lokala samrådet mellan kommun och producent (se avsnitt 7.5.4). Regeringen anser dock att producenterna bör ansvara för informationen till andra än hushållen samt fortsätta med centrala informationsinsatser i likhet med vad som har genomförts tidigare.

7.5.4 Samrådet mellan producenter och kommuner utvecklas

Regeringens bedömning: Det lokala samrådet bör utvecklas och tydliggöras.

Producentansvarsutredningen lämnade inget förslag i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan 1997 finns en författningsreglerad skyldighet för producenterna att samråda med kommunerna avseende frågor om insamlingssystem för bortforsling av förpackningsavfall. Utredningen har dock konstaterat att det i praktiken har varit svårt för de olika aktörerna att samråda i dessa frågor. Flera remissinstanser har framhållit att det är en oklar ansvarsfördelning som är orsak till att samarbetet inte har fungerat. Lokalt i samrådet mellan kommun och producenter har diskussioner ofta uppstått om var stationer skall finnas samt hur många de skall vara och hur de skall vara utformade. Problemen handlar även om delade meningar mellan kommuner och producenter vid frågor om bygglov och brist i ersättning för åtgärder som kommunerna har utfört, men också om vad det lokala samrådet skall innehålla.

Regeringens bedömning är att de förändringar som regeringen avser att göra i förordningarna kommer att medföra att oklarheterna minskar och att förutsättningarna för samarbetet mellan aktörerna blir bättre. Regeringen anser dock att det finns anledning att se över hur samrådet skulle kunna utvecklas och att det bör tydliggöras vad som skall ingå i samrådet. Bland annat anser regeringen att kommunerna i större utsträckning bör få ett inflytande över planeringen av producenternas insamlingssystem för förpackningar och returpapper. Även om det finns ett tydligt ansvar för en uppgift är det viktigt att samråd sker på lokal nivå i frågor som rör både kommun och producent. Exempelvis bör producenterna få ett visst inflytande över den information till hushållen som kommunerna får ansvaret för (se avsnitt 7.5.3). Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram en vägledning för vad som skall ingå i det lokala samrådet. En sådan vägledning bör utvecklas tillsammans med de berörda parterna. På sikt anser regeringen att frågor om vad som bör ingå i det lagstadgade samrådet skulle kunna behandlas och utvecklas av det råd för avfallsfrågor som regeringen avser att inrätta under Naturvårdsverket (se avsnitt 7.2).

7.5.5 Källsorteringens effekter på jämställdheten

Statistiska Centralbyrån (SCB) har i en undersökning om tidsanvändning, rapporten ”Tid för vardagsliv, Kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/91 och 2000/01”, funnit att kvinnor ägnar dubbelt så mycket tid som männen till hushållsarbete. En stor del av männens arbete sker mot betalning samtidigt som kvinnors arbete är mer jämnt fördelat på betalt förvärvsarbete och obetalt hemarbete. Kvinnor ägnar dock betydligt mindre tid åt oavlönat hemarbete i dag än för tio år sedan. En skillnad på 43 minuter per dag. Män har särskilt minskat tiden för förvärvsarbete – nära 30 minuter per dag. Jämfört med för tio år sedan har männen ökat sin andel av det totala hemarbetet i samhället, dvs. summan av det hemarbete som kvinnor och män utför. På motsvarande sätt har kvinnorna ökat sin andel av det totala förvärvsarbetet. Att kvinnors och mäns tidsanvändning konvergerat i dessa avseenden kan ses som ett uttryck för ökad jämställdhet. Skillnaderna i kvinnors och mäns genomsnittliga tidsanvändning år 2000/01 är dock fortfarande betydande enligt SCB:s undersökning.

Ökade krav på källsortering av hushållens avfall medför ofta en ökad arbetsinsats från hushållen i form av rengöring av förpackningar, sortering och tid för att lämna det sorterade avfallet vid återvinningsstationer. Förutsatt att kvinnor även utför en större del av källsorteringen som en del av hushållsarbetet så kan dessa krav medföra att kvinnors tid för hushållsarbete ökar ytterligare.

Utredaren bedömde att det är viktigt att systemet för källsortering blir enklare och mindre tidskrävande för hushållen att delta. Denna proposition har ett starkt konsumentperspektiv och framhåller vikten av att det skall vara enkelt för hushållen att delta i källsorteringen. Regeringen anser att insamlingssystemet måste byggas ut och anpassas efter lokala förutsättningar, företrädesvis genom fastighetsnära insamling. Både kommuner och producenter skall anpassa sina system så att

hushållen får tillgång till enkla och lättillgängliga system. På så sätt bör den tid som hushållen ägnar åt källsortering kunna minska. Det arbete som hushållen utför genom källsortering värderas som en betydelsefull insats som måste vara avgörande för riktlinjer om hur insamlingen av avfall skall ske. Om antagandet att kvinnors större andel av hushållsarbete även avspeglas genom ett större deltagande i källsortering kan dessa förslag om enklare insamlingssystem innebära minskat hemarbete för kvinnor.

7.5.6 Åtgärder mot monopol tendenser och friåkare för förpackningar

Producentansvarsutredningen har konstaterat att producentansvaret för förpackningar till viss del har givit upphov till både monopol tendenser, genom att marknaden för insamlingsentreprenörerna har begränsats, och problem med friåkare, dvs. producenter som inte tar sitt ansvar. I samband med utredningens arbete åtog sig materialbolagen (Returwell, Plastkretsen, Svensk Kartongåtervinning och MetallKretsen, samt i vissa delar även Pressretur och Svensk GlasÅtervinning), som representerar förpackningsproducenterna och pappersproducenterna, att förbättra sina system på ett antal punkter. För att komma tillrätta med de problem som utredningen uppmärksammat avseende monopol tendenser åtog de sig att öppna marknaden för fler insamlingsentreprenörer.

När det gäller förpackningsavfallet och returpapper från andra aktörer än hushållen instämmer regeringen i att det kan finnas fördelar med ett mer konkurrensutsatt system i enlighet med det system som producenterna har åtagit sig att vidareutveckla. Det finns dock anledning att noga följa vilken effekt detta har på tillsynen.

För att komma tillrätta med de producenter som inte tar sitt ansvar enligt förordningen har utredningen föreslagit en komplettering i miljöbalken med syfte att skapa bättre möjligheter att utöva tillsyn. Förslaget innebär att producenternas skyldigheter enligt förordningen preciseras och att insamlingssystemen därefter skall godkännas genom certifiering. Prövningen och godkännandet av insamlingssystemen föreslås administreras av Naturvårdsverket. Trots att ett flertal remissinstanser stöder förslaget gör regeringen bedömningen att det är tveksamt om ett sådant administrativt omfattande system skulle medföra en lösning på problemet med friåkare. Regeringen instämmer dock i utredningens konstaterande att det är viktigt att det finns bra verktyg för att underlätta och förbättra tillsynen. Naturvårdsverket har i tidigare rapporter till regeringen föreslagit att verket tillsammans med Svenska Kommunförbundet skulle kunna arbeta fram en vägledning om hur tillsynen på lokal nivå kan bedrivas. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla en sådan vägledning.

7.5.7 Privatimport av förpackningar

I och med Sveriges medlemskap i EU har den tillåtna mängden av alkoholhaltiga drycker för privat import successivt ökat. Det är i dagsläget vanligt förekommande att stora mängder vinflaskor importeras

från Europa till södra Sverige på grund av prisskillnader mellan länderna. Denna import kommer sannolikt att fortsätta att öka allteftersom den tillåtna införselmängden ökar. Regeringen har, genom skrivelser från Svensk GlasÅtervinning AB, uppmärksamats på att det inte finns medel avsatta för att bekosta omhändertagandet av dessa förpackningar. Regeringen anser att det är angeläget att få detta problem utrett och avser att uppdra åt Naturvårdsverket att efter samråd med Jordbruksverket undersöka omfattningen av privatimporten och lämna förslag till hur återvinningen av dessa förpackningar skall kunna finansieras. Regeringen avser även att se över motsvarande situation avseende aluminium- och stålplåtsburkar (se avsnitt 8.3).

7.6 Bättre hantering av farligt avfall från hushållen

Regeringens bedömning: Kommunens ansvar att samla in hushållens farliga avfall samt hushållens ansvar att sortera detta avfall enligt kommunens anvisningar bör stärkas och klargöras.

Naturvårdsverkets förslag i rapport 5177 om omhändertagande av avfall överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Uppsala kommun, Lunds kommun, Göteborgs kommun, Borlänge kommun, Östersunds kommun, Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF, Konsumentverket, Riksbyggen* och *SABO* stöder förslaget. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* har anfört att förslaget och anser att det bör kompletteras med ett informationskrav för att uppmärksamma hushållen om riskerna med farligt avfall. *SÖRAB* har anfört att reglerna bör motsvara de som finns för elektroniken. Ingen instans har motsatt sig förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: En förutsättning för ett miljömässigt gott omhändertagande är att det farliga avfallet sorteras ut och omhändertas särskilt. Det farliga avfallet från hushållen är en del av vad som definieras som hushållsavfall för vilket kommunerna ansvarar. För övrigt farligt avfall, dvs. det som uppkommer i verksamheter, kan kommunerna i dag välja att ta ett utökat ansvar både i fråga om transporter och omhändertagande (se avsnitt 7.7).

Enligt Naturvårdsverket saknas tydliga regler om det farliga avfall som ingår i hushållsavfallet. I en undersökning som Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF har gjort med stöd av Naturvårdsverket konstateras att det är en stor skillnad i ambitionsnivån mellan kommunerna när det gäller insamling av farligt avfall från hushållen. Även mellan jämförbara kommuner är skillnaden stor om man jämför insamlad mängd farligt avfall per person och år. Naturvårdsverket har sett att det finns ett samband mellan insamlad mängd farligt avfall och grad av servicenivå uttryckt i antal insamlingsställen per invånare. Mot bakgrund av detta har Naturvårdsverket föreslagit att ett förtydligande görs i avfallsförordningen (2001:1063) som klargör kommunernas ansvar och hushållens skyldighet att sortera ut det farliga avfallet.

Regeringen instämmer i att det är av stor vikt att det farliga avfallet sorteras ut från övrigt avfall innan det behandlas. Det är även viktigt att insamlingen sker på en hög och jämn nivå och med ambitionen att samla

in allt farligt avfall så att miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* kan uppnås. Genom att sortera ut det farliga avfallet ökar möjligheterna att minska spridningen av farliga ämnen samtidigt som omhändertagandet kan förbättras.

Det behövs en förbättring när det gäller insamlingen och omhändertagandet av det farliga avfallet från hushållen. Regeringen avser därför att göra en ändring i avfallsförordningen som klargör kommunens ansvar att samla in hushållens farliga avfall samt hushållens ansvar att sortera detta avfall enligt kommunens anvisningar. Liksom när det gäller övrig hantering av hushållsavfall, anser regeringen att servicen till hushållen måste vara så bra att hushållen på ett enkelt sätt kan delta i systemet. Det är därför viktigt att tillgängligheten till insamlingssystemen förbättras. Vidare behövs en förbättrad information till hushållen om vad som är farligt avfall och hur det bör hanteras. Regeringen avser därför att tydliggöra och bredda kommunernas ansvar för informationen till hushållen när det gäller avfallshantering inklusive de fraktioner för vilka producentansvar gäller och särskilt när det gäller det farliga avfallet (se vidare i avsnitt 7.5).

7.7 Kommunernas ensamrätt till hanteringen av farligt avfall utreds

Regeringens bedömning: Den möjlighet som kommunerna har att genom ett utökat ansvar för transport, återvinning och bortskaffande av farligt avfall skaffa sig ensamrätt till avfallshanteringen bör, i enlighet med den inriktning som regeringen beslutat om tidigare, upphöra. En förutsättning är dock att det finns ett system som tillförsäkrar en god kontroll över flöden av farligt avfall. Naturvårdsverket bör därför få i uppdrag att utreda om ytterligare eller andra typer av åtgärder behövs för att tillförsäkra en god kontroll över flöden av farligt avfall.

Naturvårdsverkets förslag i rapport 5177 om omhändertagande av avfall överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Verket föreslog dock att bestämmelsen i 15 kap. 10 § miljöbalken skulle tas bort.

Remissinstanserna: *Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF*, *Kommunförbundet* och flertalet kommuner har avstyrkt Naturvårdsverkets förslag. *Kommerskollegium*, *Konkurrensverket*, *Svenskt Näringsliv*, *Jernkontoret*, *Återvinningsindustrierna*, *Svenska Åkeriförbundet* och *Ragn-Sells AB* tillhör de remissinstanser som tillstyrkt förslaget. Enligt *Återvinningsindustrierna* motverkar monolet för farligt avfall näringslivets eget miljö- och avfallsarbete. Företag vill i dag allt oftare köpa sina avfallstjänster av återvinnare som säljer helhetslösningar. Företag med rikstäckande verksamheter eller verksamheter i flera kommuner får då problem med den fraktion som utgör farligt avfall. *Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF* har anfört att ett avskaffande av kommunernas möjlighet att frivilligt utöka det kommunala ansvaret för farligt avfall förutsätter ett uppföljnings- och kontrollsystem för farligt avfall.

Skälen för regeringens bedömning: I 15 kap 10 § miljöbalken och i 15 § avfallsförordningen (2001:1063) regleras kommunernas rätt att föreskriva om att transport samt återvinning eller bortskaffande av farligt avfall skall ske genom kommunens försorg, det så kallade kommunala monopolet.

Naturvårdsverket gör bedömningen att bestämmelserna bör upphöra eftersom det är sannolikt att de skäl som finns för att utnyttja dessa inte är godtagbara enligt EG:s konkurrensrättsliga bestämmelser, samt att det inte kommit fram andra behov som motiverar kommunala avfallsmonopol. De EG-rättsliga bestämmelser som reglerar medlemsstaternas rätt att tillhandahålla företag tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är artikel 86.2 jämförd med artiklarna 29, 49 och 82 i EG-fördraget. Enligt verkets bedömning strider bestämmelserna i sig inte mot EG-rätten, men när en kommun meddelar föreskrifter baserade på bemyndigandet måste en bedömning ske i varje enskilt fall av om åtgärden är förenlig med EG-rätten. Åtgärden måste bl.a. vara proportionerlig i förhållande till det syfte den vill uppnå. Kommunernas skäl för att föreskriva om kommunalt monopol har, enligt Naturvårdsverket, varit att säkerställa att kommunerna har en överblick över det totala avfallsflödet inom kommunen och för att de skall kunna fullgöra sina skyldigheter beträffande avfallsplanering och tillsyn. Naturvårdsverket anser inte att åtgärder i form av utökat ansvar för hantering av farligt avfall är proportionerliga för att tillförsäkra en överblick över avfallsflödet i kommunen. Naturvårdsverket anser därmed inte att det finns skäl att behålla kommunernas möjlighet till utökat ansvar för farligt avfall. Kommerskollegium har i en skrivelse till Miljödepartementet den 11 april 2001 anfört att man anser att det kommunala monopolet begränsar gränsöverskridande transport av avfall och därför utgör ett brott mot artikel 29 i EG-fördraget. Kommerskollegium stöder denna syn på en dom från EG-domstolen i mål C-209/98 enligt vilken artikel 29 i EG-fördraget utgör hinder för en ordning där ett begränsat antal företag ges rätten att behandla avfall som producerats inom en kommun avsett för återvinning, om denna ordning rättsligt eller faktiskt utgör ett exporthinder på så sätt att den inte ger avfallsproducenterna möjlighet att exportera detta avfall, särskilt genom mellanhänder.

I regeringens proposition ”Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla”, (prop. 1996/97:172) gjordes bedömningen att kommunernas möjlighet till utvidgat ansvar för avfallshanteringen utöver hushållsavfallet successivt skulle avvecklas. Regeringen fann det angeläget att näringslivet tog ett ökat ansvar för en ekologiskt hållbar varuproduktion och ville därmed konkurrensutsätta den del av avfallshanteringen som inte berör hushållen. Regeringen bedömde dock att kommunernas möjlighet till utökat renhållningsansvar för farligt avfall tills vidare skulle behållas. Regeringens ställningstagande byggde på ett förslag från Naturvårdsverket med innebörden att utökat ansvar för farligt avfall kan avvecklas när ett kontrollsystem för farligt avfall har varit i kraft en tid. Med stöd av riksdagens bemyndigande (bet.1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55) beslutade regeringen att avskaffa kommunernas möjlighet att ta ett utökat ansvar för transport och omhändertagande av annat icke farligt avfall än hushållsavfall. Ändringen började gälla den 1 januari 2000. Som ett

flertal remissinstanser har påpekat förutsätter ett minskat kommunalt inflytande över avfallshanteringen att regelsystemet är utformat så att en bra kontroll över och kunskap om flöden av farligt avfall tillförsäkras. En bra kontroll, inte minst över farligt avfall, är en viktig beståndsdel i ett samhälle med ett ekologiskt omhändertagande av avfall. I dag finns regler för hanteringen av farligt avfall i olika led. För transport, återvinning och bortskaffande av farligt avfall krävs tillstånd enligt miljöbalken. Krav ställs på den som lämnar farligt avfall till en transportör att se till att transportören och den som slutligt skall omhänderta avfallet har tillstånd till detta. För gränsöverskridande transporter av avfall finns särskilda bestämmelser. Genom EU:s nya statistikförordning (Europaparlamentets och rådets förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik) kommer inhämtandet av statistik om avfallsflöden att väsentligt förbättras. Sedan kommunerna fick möjlighet att ta ett utökat ansvar för det farliga avfallet har klassificeringen av farligt avfall förändrats. Före EU-anslutningen var det ett mycket begränsat antal avfallsslag som ansågs utgöra miljöfarligt avfall. Enligt EU:s klassificering av farligt avfall (rådets direktiv 91/689/EEG av den 12 december 1991 om farligt avfall) omfattas en betydligt större mängd avfallsslag. Ett särskilt kontrollsystem för farligt avfall enligt tidigare förslag från Naturvårdsverket har inte utvecklats.

När en kommun utvidgar sitt ansvar till att gälla farligt avfall får endast en av kommunen anlita transportör eller behandlingsanläggning befatta sig med avfallet. Enligt en kartläggning genomförd av Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF, ”Utvidgat kommunalt ansvar för farligt avfall” (RVF-rapport 01:1), hade 106 av 289 kommuner beslutat om ett utökat ansvar för hanteringen av farligt avfall, antingen avseende både transport och återvinning eller bortskaffande, eller någondera. Uppskattningsvis omfattas därmed endast hälften av det farliga avfall som uppkommer av det kontrollsystem som möjligheten till utökat ansvar innebär. Flertalet av de remissinstanser som avstyrkt Naturvårdsverkets förslag har framhållit att ett uppföljnings- och kontrollsystem för farligt avfall måste finnas i drift innan kommunernas möjlighet att ta ett utökat ansvar avskaffas. Naturvårdsverket har pekat på att om införandet av ett nationellt uppföljningssystem för farligt avfall görs till förutsättning för avreglering kan det under lång tid komma att finnas kommunala monopol vars förenlighet med EG-rätten starkt kan ifrågasättas.

Enligt regeringens bedömning kan en god kontroll över flöden av farligt avfall tillförsäkras även på andra sätt än genom kommunala monopol. Ett kontrollsystem bör dessutom tillförsäkra att allt farligt avfall omfattas och inte, som i dag, endast avfallet i de kommuner som så väljer. I ett konkurrensperspektiv delar regeringen Naturvårdsverkets bedömning att det är tveksamt att motiven för kommunala monopol, dvs. en bättre kontroll över flöden av farligt avfall, står i proportion till åtgärden då den utestänger ett stort antal aktörer från marknaden. Regeringen anser dock att det inte är utrett om de befintliga regelverken är tillräckliga för att tillförsäkra en god kontroll över flöden av farligt avfall. En översyn av befintliga regler och kontrollsystem bör därför genomföras innan ett slutligt ställningstagande kan tas om en avreglering. Översynen bör även beakta behovet av regelverk som är

enkla att tillämpa för berörda aktörer. Regeringen avser att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda om det befintliga regelverket är tillräckligt eller om nya åtgärder behöver vidtas och i så fall vilka. I samband med detta uppdrag bör Naturvårdsverket föra en dialog med berörda aktörer. Regeringen anser också att det inför ett slutligt ställningstagande är angeläget att studera hur marknaden för omhändertagande av farligt avfall ser ut i de kommuner som har beslutat om utökat ansvar och i kommuner som inte har utökat ansvar (se avsnitt 7.1). Målsättningen är att en översyn av regelverken skall genomföras så att en avreglering på nytt kan övervägas.

7.8 Avfallslagstiftningen och definitionen av avfall

Regeringens bedömning: För att främja återvinning av avfall avser regeringen att fortsatt verka för att en förbättring av regelverken kring avfallshantering kommer till stånd, samtidigt som en hög nivå av skydd för människors hälsa och miljön kan bibehållas. En förenkling bör framför allt innebära ett tydliggörande av avfallsdefinitionen.

Naturvårdsverkets förslag: Något förslag har inte lämnats i denna del.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har tagit upp frågan om att avfallsdefinitionen utgör ett problem och att lagstiftningen inom avfallsområdet behöver förenklas och förtydligas. *Göteborgs kommunstyrelse* har anfört att det finns tveksamheter om vilka skyldigheter man har som verksamhetsutövare, vilka typer av tillstånd som behövs vid transporter etc. Detta innebär att myndigheter lägger ner alldeles för mycket tid på att tolka lagar och föreskrifter i stället för att arbeta med operativ tillsyn. *Svenskt Näringsliv* har anfört att EU:s avfallsdefinition måste ses över. En fråga som är ytterst viktig att klargöra är exempelvis när i en återvinningsprocess avfallet övergår till att bli en produkt. *Vägverket* anser att det är viktigt att klara ut frågan om verksamhetsrelaterade produkter med kvittblivningsproblematik är avfall eller en restprodukt. *Skogsindustrierna* anser att en ändring av avfallsdefinitionen är önskvärd så att t.ex. miljömässigt harmlösa restprodukter från industrier inte riskerar att omfattas av långtgående regler ägnade för osorterat hushållsavfall.

Skälen för regeringens bedömning: Den omfattande regleringen på avfallsområdet och framför allt den definition av avfall som har införts i svensk rätt till följd av EU-medlemskapet, anses alltså av många vara svår att tillämpa och ett hinder för att uppnå ett kretsloppsanpassat samhälle.

Den avfallsdefinition som återfinns i 15 kap. 1 § miljöbalken motsvarar definitionen i rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall. Som definitionen är utformad är en egendoms egenskap av avfall eller inte avfall beroende av den som innehar egendomen, vad han eller hon har för avsikt eller skyldighet i fråga om att göra sig av med egendomen. Definitionen som sådan innebär alltså att tillämpningssvårigheter är ofrånkomliga. Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag föreslagit ändringar i utformning och tillämpning av den lag-

stiftning som berörs av avfallsdefinitionen och som är av betydelse för återvinning av avfall. Regeringen har genomfört ett antal av de föreslagna ändringarna medan andra bereds i Regeringskansliet. Bland annat har ändringar i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt ändringar och en sammanslagning av renhållningsförordningen (1998:902) och förordningen (1997:691) om farligt avfall till en avfallsförordning (2001:1063) genomförts. Regeringen har dock fått signaler om att avfallsdefinitionen alltför ofta av många upplevs som ett problem vid tillämpningen av avfallslagstiftningen. Det är framför allt frågan om när något blir avfall respektive när något upphör att vara avfall som upplevs som oklar och som tillämpas på olika sätt i olika fall. Om något är att betrakta som avfall gäller ett helt annat regelverk än om det inte är ett avfall. Beroende på hur avfallsdefinitionen tolkas kan därmed olika krav komma att gälla. Oklarheten kan i många fall leda till svårigheter att få till stånd återvinning av avfall i de fall där det är den lämpligaste metoden att omhänderta avfall. Även frågan om när ett avfall bör klassas som ett farligt avfall upplevs som oklar. Denna klassificering medför i sig ytterligare krav av främst administrativ karaktär. Avfallsdefinitionen är gemensam inom EU och Sverige har därför endast begränsade möjligheter att genom ändringar i lagstiftningen och genom vägledning tydliggöra denna. EG-domstolen har prövat ett stort antal mål som gäller tolkningen av avfallsdefinitionen, vilket visar att tolkningsproblemen finns inom hela EU.

I skrivelser från näringslivet har framförts att det finns ett behov av att förenkla regelverket kring avfall. Olika konsekvenser för företagen har presenterats som visar den sammanlagda effekten av tillämpningen av det omfattande regelverket. En rad förslag till förenklingar har också presenterats.

Regeringen anser att det är viktigt med en avfallslagstiftning, både på EU-nivå och nationellt, som ställer höga krav på omhändertagande av avfall för att skydda människors hälsa och miljön, samtidigt som återvinning främjas där det är det bästa omhändertagandet från miljösynpunkt. Det är också viktigt med en avfallslagstiftning som ställer samma krav över allt där den tillämpas, vilket betyder att det skall vara enkelt att avgöra när något är ett avfall eller ett farligt avfall och därmed omfattas av reglerna för avfall eller farligt avfall. Regeringen anser att dagens avfallslagstiftning inte uppfyller dessa krav på ett tillfredsställande sätt och avser därför att verka för att en översyn av avfallslagstiftningen och framför allt avfallsdefinitionen genomförs inom EU. Bland annat ingår uppgiften att göra en översyn av avfallsdefinitionen i EU:s sjätte miljöhandlingsprogram.

Regeringens bedömning: Vägledning och tillsyn är avgörande både för att styra avfall till rätt behandling och för att säkerställa en hög nivå av miljöskydd vid såväl deponering, förbränning som materialåtervinning. Vägledning om reglernas tillämpning är viktigt för att säkerställa en tillämpning på hög och jämn nivå i hela landet men också för att öka genomslaget för generellt formulerade bestämmelser som miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Naturvårdsverkets bedömning i rapport 5177 om omhändertagande av avfall överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har framhållit vikten av vägledning och tillsyn. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* har påtalat vikten av att Naturvårdsverket får tillräckligt med resurser för att ta fram föreskrifter och vägledningsmaterial i det fortsatta arbetet mot en ekologiskt hållbar avfallshantering. Även *Statens Geotekniska Institut, Vägverket* och *NUTEK* vill att Naturvårdsverket skall ta en mer aktiv roll för vägledning inom avfallsområdet. *Återvinningindustrierna* och *Svenska Åkeriförbundet* har anfört att tillsynsarbetet är mycket viktigt inom avfallspolitiken. Organisationerna har framhållit att seriösa verksamhetsutövare måste för en dialog få ha en samtalspartner på tillsynssidan.

Skälen för regeringens bedömning: Avfallslagstiftningen har förändrats kraftigt under de senaste åren med en stor mängd ny eller förändrad lagstiftning. Det viktigaste exemplet på detta är miljöbalken där de allmänna hänsynsreglerna ingår. För den som utövar en verksamhet eller vidtar en åtgärd innebär de allmänna hänsynsreglerna bl.a. krav på att ha den kunskap som krävs för att kunna skydda människors hälsa och miljön. Reglerna innebär också en allmän skyldighet att hushålla med råvaror och energi samt att utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Krav på att beakta resurshushållning och kretsloppstänkande är en nyhet jämfört med den lagstiftning som miljöbalken ersatt. De allmänna hänsynsreglerna är grundläggande regler att använda vid all tillämpning av miljöbalken. De är därför generellt formulerade så att de skall kunna gälla alla typer av åtgärder och verksamheter.

Regeringen beslutade år 1999 att utvärdera tillämpningen av miljöbalken. I miljöbalkskommitténs uppdrag ingår att särskilt följa upp hur de allmänna hänsynsreglerna tillämpas. Miljöbalkskommittén skall överlämna sitt slutbetänkande senast den 30 juni 2005. I delbetänkandet "Miljöbalken under utveckling Ett principbetänkande" (SOU 2002:50) konstaterade kommittén att införandet av de allmänna hänsynsreglerna ännu inte inneburit någon stor skillnad jämfört med vad som gällde tidigare. Enligt kommittén speglar beslut från länsstyrelserna en osäkerhet om hur reglerna skall omsättas till konkreta krav i det enskilda fallet. Kommittén uppfattar detta som ett behov av stöd och vägledning i form av praxis, anvisningar eller annat för att hänsynsreglerna skall få fullt genomslag. Inför slutbetänkandet kommer kommittén att djupare undersöka behovet av vägledning och stöd.

Naturvårdsverket har åtagit sig att vägleda om miljöbalkens hänsynsregler både vad avser verksamhetsutövarnas skyldigheter enligt hänsynsreglerna och specifikt om vad dessa innebär för avfallsförbrännings-

anläggningar och anläggningar för biologisk behandling. Regeringen anser att det på denna punkt inte finns anledning att invänta Miljöbalkskommitténs slutbetänkande utan att det redan nu kan konstateras att vägledning är nödvändigt för att få genomslag för de principer om resurshushållning och kretsloppstänkande som miljöbalken syftar till. Regeringen gör bedömningen att dessa principer är viktiga i genomförandet av strategin för ett giftfritt och resurssnålt kretslopp (se avsnitt 5.1). De allmänna hänsynsreglerna, och då särskilt den i 2 kap. 5 § miljöbalken, har stor betydelse, inte bara för en resurseffektiv hantering av avfall, utan även för att nå en effektiv användning av energi och råvaror för att på så sätt minska klimatpåverkan och avfallsmängderna. Exempel på detta är vikten av att överväga och använda elproduktion vid förbränning av avfall och att avfall lämpligt för materialåtervinning sorteras ut före förbränning. Naturvårdsverket bör kunna använda sin roll som vägledande tillsynsmyndighet utifrån miljöbalken till att öka vägledningen för de allmänna hänsynsreglerna särskilt vad gäller principerna om resurshushållning och kretslopp i 2 kap. 5 § miljöbalken.

Förutom de förändringar som miljöbalken innebär har också en rad nya förordningar och föreskrifter beslutats de senaste åren, t.ex. förordningen (2001:512) om deponering av avfall och förordningen (2002:1060) om avfallsförbränning. Dessa regler innebär stora förändringar och kostnader. Förordningen om deponering av avfall innebär en markant höjning av miljöskyddet vid svenska deponier men resulterar också i att ett stort antal deponier kommer att läggas ned. Samma förordning innehåller också förbud mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall från och med år 2002 respektive år 2005. Genomförandet av dessa förbud innebär en mycket stor omstyrning av avfallströmmarna från deponering till återvinning. Det är av stor vikt att vägledning finns om hur dessa bestämmelser skall tillämpas så att tolkningen blir korrekt och likvärdig i hela landet. För att bestämmelserna skall få avsett resultat i form av ökad återvinning och säkrare omhändertagande anser regeringen att det är särskilt viktigt att genomförandet följs upp genom tillsyn.

Tillsynsansvar för producentansvar för elektriska och elektroniska produkter förtydligas

Naturvårdsverket har i sin rapport "Samla in, återvinn!" (rapport 5237) föreslagit att tillsynsansvaret för producentansvar för elektriska och elektroniska produkter bör förtydligas. I den gällande förordningen (2000:208) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter finns inga särskilda bestämmelser om tillsyn, utan endast krav på uppgiftslämning till Naturvårdsverket. Verket föreslår därför att de bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om detta samt att tillsyn sker enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Regeringen instämmer i Naturvårdsverkets bedömning om behovet av tydliga regler gällande tillsyn av producentansvaret för elektriska och elektroniska produkter och avser att vidta nödvändiga ändringar i förordningsform.

8 Särskilt om vissa produktgrupper och avfallsslag

8.1 Bemyndigande att meddela föreskrifter om krav på varors sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet

Regeringens förslag: Om det behövs för att främja en minskad uppkomst av avfall eller en hälso- och miljömässigt godtagbar hantering av avfall får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter att se till att varor har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet. I fråga om andra varor än förpackningar får sådana föreskrifter endast meddelas om föreskrifterna behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Producentansvarsutredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Regeringens förslag begränsar möjligheten att meddela föreskrifter om andra varor än förpackningar till de fall då skyldigheterna följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Remissinstanserna: *Naturvårdsverket, Hyresgästernas riksförbund, Nordvästra Skånes Renhållning AB, Sveriges Fastighetsägareförbund, Ragn-Sells AB* och *Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF* har förklarat att de stöder förslaget. *Svenskt Näringsliv* har avstyrkt förslaget och anført att bemyndigandet kan få långtgående konsekvenser som inte är tillräckligt analyserade. Även *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har avstyrkt förslaget samt anført att bestämmelsen inte hör hemma i 15 kap. miljöbalken och att en analys av behovet saknas. *Kommunförbundet Stockholms län* och *Storstockholms Energi AB* har framfört att en föreskriftsrätt enligt förslaget inte bör ges till en ensam sektorsmyndighet. *NUTEK* och *Sveriges Verkstadsindustrier* har ställt sig tveksamma och påpekat att sådana bestämmelser kan låsa en teknisk utveckling. Enligt *Byggsektorns Kretsloppsrad* är termerna varor och sammansättning alltför vaga. *Stora Enso* har anført att bemyndigandet är för vitt och bara bör användas vid genomförande av EG-direktiv eller liknande.

Skälen för regeringens förslag: Varors sammansättning och innehåll har stor betydelse för möjligheterna att på ett miljömässigt sätt ta hand om dem när de uppkommer som avfall och även för förutsättningarna att förebygga att de ens uppkommer som avfall. Varornas producenter har här en viktig roll. Det är denna roll som ligger bakom de producentansvarsbestämmelser som numera finns i 15 kap. miljöbalken och i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. I fråga om producentansvaret för förpackningar utökades föreskriftsrätten i samband med miljöbalkens ikraftträdande. Då fick regeringen möjlighet att föreskriva om krav på förpackningars sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet. Bemyndigandet ansågs nödvändigt för att Sverige skulle kunna uppfylla de krav som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och

förpackningsavfall (EGT L 365, 31.12.1994, s. 1, Celex 31994L0062). Det finns ingen logisk grund för att anta att det är endast förpackningars sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet som har betydelse för avfallets uppkomst eller hantering. Samma samband finns naturligtvis mellan andra slags varor och det potentiella avfallet från dem. Mot denna bakgrund är det svårt att invända mot Producentansvarsutredningens förslag att vidga bemyndigandet till att avse skyldigheter för producenter i fråga om varors sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet. Enligt flera remissinstanser är det föreslagna bemyndigandet viktigt och bör användas av regeringen för att på ett konkret sätt öka medvetenheten om varornas utformning.

Producentansvaret får ökad betydelse i EU:s avfallslagstiftning. Detta tydliggörs genom två nya direktiv på elektronikområdet, dels det så kallade WEEE-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG av den 27 januari 2003 om avfall som utgörs av elektriska eller elektroniska produkter, EGT L 37, 13.2.2003, s. 24, Celex 32002L0096), dels det så kallade RoHS-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/95/EG av den 27 januari 2003 om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter, EGT L 37, 13.2.2003, s. 19, Celex 32002L0095). I RoHS-direktivet ställs krav på att medlemsstaterna skall se till att nya elektriska och elektroniska produkter som släpps ut på marknaden inte innehåller vissa ämnen. I WEEE-direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall uppmuntra sådan utformning och tillverkning av elektriska och elektroniska produkter som beaktar och underlättar nedmontering och återvinning, särskilt återanvändning och materialåtervinning, av avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter, dess beståndsdelar och material. Medlemsstaterna skall enligt sistnämnda direktiv även vidta lämpliga åtgärder så att tillverkarna inte genom särskilda konstruktionsegenskaper förhindrar att avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter återanvänds.

Regeringen gör bedömningen att arbetet med miljöanpassning av varor på europeisk nivå har högst prioritet eftersom gemensam miljöanpassning ger störst miljöeffekt. Det är därför också viktigt att följa hur gemensamma bestämmelser genomförs i Europa. Från svensk synvinkel är det dock viktigt att gå vidare med arbetet med utveckling av miljöanpassade varor och produkter även på nationell nivå då Sverige har ett stort ansvar att även fortsättningsvis aktivt bidra till utveckling av miljöanpassade varor och produkter såväl inom EU som nationellt. Samtidigt är det viktigt att analysera konsekvenserna för industrins konkurrenskraft av att Sverige går vidare nationellt. Möjligheten att meddela föreskrifter på nationell nivå är begränsad, bl.a. mot bakgrund av att nationella krav på varors sammansättning kan utgöra handelshinder som inte accepteras av gemenskapsrätten.

Det föreslagna bemyndigandet behövs för att genomföra direktiven på föreskrifts- och förordningsnivå. WEEE-direktivets krav på att medlemsstaterna skall uppmuntra viss utformning och tillverkning av varor betyder inte att medlemsstaterna åläggs att införa bindande regler. Detta krav i WEEE-direktivet kan genomföras också på andra sätt. För närvarande har regeringen inga konkreta planer på att meddela andra föreskrifter om varors sammansättning, återanvändbarhet och åter-

vinningsbarhet än vad som följer och kan komma att följa av EG-rättens krav. Bemyndigandet bör därför begränsas till att gälla föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Svea hovrätt (Miljööverdomstolen) har i sitt remissyttrande framfört att en bestämmelse rörande krav på en varas sammansättning med avseende på dess miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv inte bör placeras i 15 kap. miljöbalken som gäller avfall och producentansvar. Enligt regeringens mening syftar bemyndigandet på bestämmelser som behövs för att minimera miljöpåverkan i avfallsstadiet. Därför har den föreslagna bestämmelsen en naturlig plats i 15 kap. miljöbalken.

I 15 kap. 7 § miljöbalken anges att vissa ytterligare krav får ställas i föreskrifter om producentansvar som meddelas med stöd av bemyndigandena i 6 §. Bemyndigandet i 7 § är inte avsett för andra föreskrifter än sådana som behövs för att främja en hälso- och miljömässig hantering av avfall eller för att minska uppkomsten av avfall. Detsamma gäller för det föreslagna bemyndigandet. Denna avgränsning av bemyndigandet bör framgå av paragrafen. Därför föreslås en omformulering av 7 §. Genom ett tillägg i inledningen bör klargöras att syftet med föreskrifterna skall vara att främja en minskad uppkomst av avfall eller ett hälso- och miljömässigt godtagbart omhändertagande av avfall. I denna del skiljer sig regeringens förslag från Producentansvarsutredningens förslag. Som Lagrådet anfört innefattar den föreslagna ändamålsbestämningen i vad den avser främjande av minskad uppkomst av avfall en viss utvidgning av föreskrifträtten jämfört med nuläget. Regeringen anser att denna utvidgning är motiverad och ligger i linje med grunderna för miljöbalkens avfallsregler.

8.2 Ekonomiska garantier – försäkringslösning

Omhändertagande av uttjänta produkter medför i dag att återvinningsföretag kräver ersättning för de kostnader som uppkommer vid omhändertagandet. Om det finns författningsreglerade producentansvar för produkten är det oftast producenten som åläggs ansvar för betalningen.

Utredningen har konstaterat att en försäkringslösning av producentansvaret, frivillig eller obligatorisk, skulle garantera finansiell säkerhet vid tidpunkten då varan är uttjänt även om producenten då är insolvent eller har upphört med sin verksamhet. Dessutom blir kostnaden för konsumenten låg till följd av att försäkringspremien förräntas. En drivkraft för miljömässiga produktförbättringar finns också.

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

Regeringen anser att det finns anledning för berörda branscher att överväga om olika typer av ekonomiska garantier för omhändertagande av uttjänta produkter skulle kunna vara en lösning. Sådana ekonomiska garantier kan, som utredningen har beskrivit, säkerställa finansieringen av produkternas omhändertagande, ge producenten drivkraft att miljö-

förbättra produkterna. En utveckling av olika typer av ekonomiska garantier för omhändertagande av uttjänta produkter är därför intressant som komplement till dagens lagstiftning. Regeringen anser att detta är en fråga som Naturvårdsverket i samarbete med berörda branscher bör undersöka i det fortsatta arbetet med en miljöorienterad produktpolitik.

Enligt det s.k. WEEE-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG av den 27 januari 2003 om avfall som utgörs av elektriska eller elektroniska produkter, EGT L 37, 13.2.2003, s. 24, Celex 32002L0096) skall medlemsstaterna se till att en tillverkare, när denne släpper ut en produkt på marknaden, lämnar en garanti för finansiering av behandling av produkten. Garantin får bestå av antingen deltagande i lämpligt system för finansieringen av behandlingen, materialåtervinningsförsäkring eller ett spärrat konto. Mot bakgrund av detta avser regeringen att behandla frågan om garantier i samband med genomförandet av WEEE-direktivet.

8.3 Returdryckesförpackningar

Regeringens förslag: Lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar och lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium skall upphöra att gälla. I stället bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att plast- och metallförpackningar för konsumtionsfärdig dryck omfattas av retursystem samt se till att retursystemen utformas så att de genom utbetalning av pant eller premie uppmuntrar att förpackningarna lämnas tillbaka till systemen. Vidare bemyndigas regeringen att i fråga om överlåtelse, märkning, tillstånd och avgifter meddela sådana föreskrifter som i dag finns i de nämnda lagarna.

Producentansvarsutredningens förslag avsåg ändringar i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar och lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i stor utsträckning tillstyrkt de föreslagna ändringarna i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar och lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium.

Skälen för regeringens förslag

Burkar av metall

Lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium ger regeringen en möjlighet att främja pantsystem för aluminiumburkar. Enligt lagen krävs tillstånd för den som vill bedriva verksamhet som avser att genom ett pantsystem främja återvinning av dryckesförpackningar av aluminium. Ett pantsystem har organiserats av AB Svenska Returpack som också är den enda verksamhet som har getts ett tillstånd enligt den nämnda lagen. Med stöd av lagen har regeringen utfärdat förordningen (1983:847) om avgift vid införsel av aluminiumburkar. För att säkerställa att inhemska och importerade burkar har samma

avgiftsbörda på den svenska marknaden med hänsyn till pantsystemet tas med stöd av bestämmelser i förordningen en avgift ut vid import av aluminiumburkar om inte importören genom avtal anslutit sig till AB Svenska Returpack.

År 2000 importerades cirka 20 miljoner stålplåtsburkar som innehåller konsumtionsfärdig dryck. Stålplåtsburkar omfattas av förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar, vilket bl.a. innebär att producenten är ansvarig för insamling och återvinning av burkarna. Stålplåtsburkarna ingår dock inte i något pantsystem. Det pantsystem som finns i dag på metallsidan omfattar endast aluminiumburkar. För konsumenten är det inte lätt att avgöra om en burk är gjord av aluminium eller av stålplåt. Det kan därför upplevas som frustrerande att lämna in ett antal burkar och endast få ut pant för vissa av dem. Denna situation riskerar att orsaka ett trovärdighetsproblem för pantsystemet som helhet. Studier visar också att risken för nedskräpning ökar med förpackningar utan pant jämfört med förpackningar som omfattas av pantsystemet. Systemet med pant är inarbetat och har historiskt haft en hög trovärdighet hos konsumenterna. Panten utgör en drivkraft för konsumenten att lämna in förpackningen för återvinning. Panten gör det också intressant för t.ex. idrottsföreningar eller skolbarn att samla in förpackningar i utbyte mot ett bidrag till idrottsverksamhet eller klassresor.

I dagsläget tillverkas inte burkar av andra metaller än aluminium och stålplåt, men det kan inte uteslutas att även andra metaller kan komma i fråga i framtiden. För att på den svenska marknaden skapa likartade villkor för alla burkar oavsett metallslag bör även andra burkar än sådana av aluminium och stålplåt kunna omfattas av krav avseende retursystem som genom utbetalning av pant eller annan ersättning uppmuntrar att förpackningarna lämnas tillbaka.

Det är viktigt att konsumenterna har fortsatt förtroende för retur-systemen för metallburkar så att en hög återvinningsnivå kan nås och nedskräpningen minimeras. Förutsättningarna för att verka på den svenska marknaden bör så långt möjligt vara neutrala mellan olika materialslag. Samtliga metallburkar för konsumtionsfärdig dryck bör därför, som Producentansvarsutredningen föreslagit, omfattas av likartade krav på retursystem.

Det finns inte något krav på att den som för in konsumtionsfärdig dryck tappad på aluminiumburk skall vara ansluten till ett retursystem. I stället fungerar systemet på så sätt att enligt förordningen om avgift vid införsel av aluminiumburkar får importören välja att betala burkavgift till Jordbruksverket eller ansluta sig till AB Svenska Returpack. Avgiftsmedel som betalas in enligt förordningen överförs av Jordbruksverket till AB Svenska Returpack. Burkarna kan sedan av konsumenten lämnas till det system som ordnas av AB Svenska Returpack, vare sig importören anslutit sig till AB Svenska Returpack eller inte. För den som tappar konsumtionsfärdig dryck på aluminiumburk i Sverige finns över huvud taget inget krav på anslutning till ett retursystem.

Producentansvarsutredningen har funnit att aluminiumburkar överläts i Sverige utan att importören betalat burkavgift eller anslutit sig till AB Svenska Returpacks retursystem. Regeringen gör bedömningen att det är viktigt från miljösynpunkt att alla metallförpackningar för konsumtionsfärdig dryck som yrkesmässigt förs in eller saluförs i Sverige ingår i

retursystem som genom utbetalning av pant eller premie uppmuntrar att förpackningar lämnas tillbaka till systemen. Det bör därför krävas av producenterna att de ordnar med sådana system.

Flaskor av plast

Bestämmelser om retursystem för dryckesförpackningar finns också i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar. Lagen avser endast dryckesförpackningar gjorda av polyetylentereftalat (PET). Vid yrkesmässig försäljning av konsumtionsfärdig dryck på PET-flaska krävs att den som tappar eller importerar drycken på flaska har beviljats ett så kallat hanteringstillstånd av Jordbruksverket. För att ett sådant tillstånd skall beviljas krävs att PET-flaskan ingår i ett retursystem. Ett beslut om tillstånd skall förenas med de villkor som behövs med hänsyn till miljön och resurshushållningen. Som ett villkor skall gälla att konsumenten när en PET-flaska återlämnas, får ersättning med ett pantbelopp. Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (1991:338) om vissa dryckesförpackningar.

Bakgrunden till att endast flaskor gjorda av PET omfattas av systemet är att när lagen infördes fanns inga alternativa polymera material på marknaden. Utvecklingen har därefter gått framåt och numera finns flera varianter, där PET kombineras med barriärskikt av andra polymera material. Det är också sannolikt att nya material och kombinationer av material kommer att utvecklas framöver.

En följd av det krav på pant som ställs i lagen om vissa dryckesförpackningar är att förpackningar av andra polymera material än PET har en lägre kostnadsnivå. Också här bör neutralitet eftersträvas mellan olika materialslag. Därför bör förpackningar av andra polymera material än PET omfattas av samma regler som PET-flaskorna.

I dag krävs vid yrkesmässig överlåtelse ett hanteringstillstånd för den som tappar eller importerar en konsumtionsfärdig dryck på PET-flaska. Som ett krav för att erhålla hanteringstillstånd gäller att förpackningen ingår i ett retursystem för återanvändning eller återvinning. Producentansvarsutredningen har framfört att det till Sverige förs in PET-flaskor som borde ingå i retursystem. Regeringen gör bedömningen att det bör klargöras att alla plastflaskor för konsumtionsfärdig dryck som yrkesmässigt förs in till Sverige eller saluförs här bör ingå i retursystem som genom utbetalning av pant eller premie uppmuntrar att flaskorna lämnas tillbaka till systemen.

Tillgänglighet för konsumenterna

I avsnitt 7.5 behandlas frågan om konsumenternas möjlighet till och faktiska deltagande i systemen för insamling av förpackningar och returpapper som administreras i enlighet med det författningsreglerade producentansvaret. Regeringen anser att servicen och tillgängligheten till dessa system måste förbättras utifrån konsumenternas behov.

Producentansvarsutredningen har konstaterat att det finns behov av en förbättrad service till konsumenterna även när det gäller returdryckesförpackningar. Det är enligt utredaren framför allt den nya typen av

servicebutiker inom livsmedelssektorn samt Systembolagets butiker som skulle behöva utöka antalet mottagningsställen med automater för returdryckesförpackningar. I samband med utredningens arbete åtog sig AB Svenska Returpack att, i samarbete med detaljhandelskedjorna och automatleverantörerna, genomföra aktiviteter för att trafikbutiker och övrig servicehandel skall kunna investera i automater. Utredaren välkomnar och stöder detta frivilliga initiativ. Även Systembolaget AB kontaktade utredningen under dess arbete för att informera om ett antal åtgärder som avses genomföras för att utöka servicen till konsumenterna. Bland annat skall avtal om samverkan med annan handel träffas för mottagning av glas, PET-flaskor och burkar, samt ett försök påbörjas med mottagning av burkar som omfattas av pantsystemet. Utredaren är starkt kritisk till Systembolaget AB:s ovilja mot att delta med fullt ansvar i retursystemet.

I likhet med vad som framförs i avsnitt 7.5, anser regeringen att det även för returdryckesförpackningarna är oerhört viktigt att det finns lättillgängliga system när konsumenterna skall lämna tillbaka förpackningarna. Regeringen instämmer därför i utredarens bedömning att det är viktigt att livsmedelshandeln och bryggeribranschen förbättrar servicen till konsumenterna genom att utöka antalet mottagningsställen med automater för returdryckesförpackningar.

Konkurrens och handelshinder

Krav på retursystem kan uppfattas som handelshindrande och konkurrensbegränsande för aktörer som vill in på marknaden. Frågan har varit föremål för handläggning hos Konkurrensverket. Enligt Producentansvarsutredningen är det svenska systemet inte särskilt diskriminerande i ett internationellt perspektiv. Trots detta vore det, under förutsättning att miljön inte påverkas negativt och att systemet fungerar såväl ekonomiskt som praktiskt, önskvärt att underlätta för importörer och parallellimportörer av burkar och plastflaskor att ansluta sig till retursystem. Regeringen gör bedömningen att retursystemen bör utredas närmare vad avser importörers och parallellimportörers situation.

Privatimport

I och med Sveriges medlemskap i EU har den tillåtna mängden av alkoholhaltiga drycker för privat import successivt ökat. Det är i dagsläget vanligt förekommande att stora mängder ölburkar importeras från Danmark till södra Sverige på grund av prisskillnader mellan länderna. Denna import kommer sannolikt att fortsätta att öka allt eftersom den tillåtna införselmängden ökar. Dessa burkar ingår inte i det svenska pantsystemet för aluminiumburkar.

Trots att Danmark i september 2002 introducerade ett återtagningssystem med pant på dryckesförpackningar är det inte troligt att flertalet förpackningar som privatimporterats därifrån återlämnas i Danmark för återvinning. Dessa förpackningar hamnar i stället i svenska förpackningsinsamlingssystem eller i hushållsavfallet.

Sammantaget ökar mängden dryckesförpackningar som inte omfattas av det svenska pantsystemet som en följd av privatimport och illegal import. Detta leder i sin tur till att det finns en risk att konsumenternas förtroende för det svenska pantsystemet minskar, eftersom någon pant inte utgår för dessa förpackningar. Regeringen anser, såväl från miljö- som konkurrenssynpunkt, att det är viktigt att alla dryckesförpackningar som yrkesmässigt importeras ingår i ett godkänt retursystem. Utvecklingen av den privata importen bör dock noga följas och vid behov åtgärdas. Regeringen avser därför att uppdra åt Jordbruksverket att efter samråd med Naturvårdsverket följa utvecklingen av privatimporten av dryckesförpackningar samt att vid behov lämna förslag till åtgärder för att komma tillrätta med de problem som kan uppkomma. Regeringen avser även att se över motsvarande situation för glasflaskor (se avsnitt 7.5).

Anmälan till EU och ikraftträdande

De nödvändiga nya kraven är sådana att de inte får antas utan att dessförinnan ha anmälts i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 398L0034), ändrat genom rådets direktiv 98/48/EG (EGT L 217, 5.8.1998, s. 18, Celex 398L0048). En bestämmelse får, efter anmälan, inte antas före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog anmälan. Har någon medlemsstat eller kommissionen synpunkter på de svenska förslagen förlängs den tid under vilken Sverige inte får anta bestämmelserna. Synpunkter lämnade i anmälningsförfarandet kan föranleda justeringar i de föreslagna bestämmelserna.

För att tillgodose behovet av flexibilitet föreslår regeringen att lagen om vissa dryckesförpackningar och lagen om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium upphävs och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela bestämmelserna på förordningsnivå. Det är angeläget att så snart som möjligt genomföra en reform i linje med vad producentansvarsutredningen föreslagit. Med ett bemyndigande underlättas möjligheterna att snabbt få de nya bestämmelserna på plats. I samband med utarbetandet av reglerna för retursystem skall företagets behov av ett förenklat och kostnadseffektivt regelverk särskilt beaktas i syfte att minska den administrativa bördan för företagen.

Mot bakgrund av anmälningsförfarandet är det osäkert när förordningar med stöd av det föreslagna bemyndigandet kan träda i kraft och när således lagen om vissa dryckesförpackningar och lagen om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium kan upphävas. Därför bör bestämmelserna träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Om det vid anmälningsförfarandet kommer fram omständigheter som omöjliggör de föreslagna förändringarna kan de bestämmelser som nu finns i lagen om vissa dryckesförpackningar och lagen om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium utfärdas i en förordning med stöd av det nu föreslagna bemyndigandet. Det blir i så fall fråga om att enbart behålla de krav som redan gäller.

Ett bemyndigande behövs för att ge regeringen möjlighet att meddela bestämmelser om retursystem på förordningsnivå. Bestämmelserna om retursystem har ett tydligt samband med avfallslagstiftningen. Det föreslagna bemyndigandet har därför en naturlig plats i 15 kap. miljöbalken som rör avfall och producentansvar.

Påföljdsbestämmelser

I dag finns en påföljdsbestämmelse i både lagen om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium respektive lagen om vissa dryckesförpackningar. Dessa påföljdsbestämmelser behöver dock ses över, vilket regeringen avser att göra inom ramen för arbetet med att ta fram förordningsbestämmelser. I detta arbete kommer regeringen att överväga om det är lämpligt att låta miljöstraffavgifter komplettera eller ersätta de påföljdsbestämmelser som nu gäller. Om det behövs avser regeringen att återkomma till riksdagen med förslag till bestämmelser om sanktioner för överträdelse av bestämmelser meddelade med stöd av den nu föreslagna 15 kap. 7 a §.

Ytterligare utvidgningar av pantsystemen

Regeringen anser att det är angeläget att behålla och utveckla dagens retur- och pantsystem för förpackningar av plast eller metall för konsumtionsfärdig dryck. Utvärderingen av dessa system visar på höga insamlingsnivåer. Det finns därför anledning att se över möjligheten att utvidga det till andra produktgrupper. Krav på pantsystem kan leda till positiv teknikutveckling, t.ex. vad gäller förpackningars sammansättning, distribution och rengöring.

8.4 Bilar

8.4.1 Kompletterande förfaranderegler för uttag av skrotningsavgift enligt bilskrotningslagen

Regeringens förslag: Bestämmelserna i bilskrotningslagen (1975:343) om förfarandet vid uttag av skrotningsavgift kompletteras med bestämmelser om att avgiften skall sättas in på särskilt konto, om när avgiften skall anses betald samt om ränteberäkning och betalning av ränta.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Vägverket* har tillstyrkt förslaget. *BIL Sweden* och *Sveriges Bilskrotares Riksförbund* har inte invänt mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Från och med den 1 januari 2003 har *Vägverket* tagit över huvudansvaret för skrotningsavgiften från *Riksskatteverket*. Det är numera *Vägverket* som enligt bilskrotningslagen är avgiftsmyndighet. Skrotningsavgift beslutas genom automatiserad data-behandling på grundval av uppgifter i vägtrafikregistret. I propositionen om punktskatternas infogning i skattekontosystemet, m.m. (prop.

2001/02:127, s. 140) uttalade regeringen att skrotningsavgiften borde hållas utanför skattekontosystemet. Eftersom den lag som då reglerade förfarandet vid uttag av skrotningsavgiften – lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter (LPP) – upphävdes när punktskatterna infogades i skattekontosystemet, ansåg regeringen det vara nödvändigt att i bilskrotningslagen införa självständiga förfaranderegler för uttag av skrotningsavgift.

I prop. 2001/02:127 angavs vilka förfaranderegler som bedömdes nödvändiga för att avgiften skall kunna tas ut. Regeringen ansåg att bestämmelserna i bilskrotningslagen om när avgiften skall betalas behövde kompletteras med bestämmelser om ränta, anstånd, indrivning m.m. i syfte att ersätta bestämmelserna i 5 kap. LPP. Reglerna togs in i bilskrotningslagen och gäller från och med den 1 januari 2003.

Fråga har nu uppkommit om att ytterligare bestämmelser som gällde enligt dåvarande 5 kap. LPP bör införas i bilskrotningslagen samtidigt som ett par smärre redaktionella ändringar bör göras.

I bilskrotningslagen föreslås att bilskrotningsavgiften skall betalas genom insättning på ett särskilt konto. Avgiften skall anses ha betalats den dag då betalningen har bokförts på avgiftsmyndighetens särskilda konto. Dessa bestämmelser motsvarar i sak delar av den numera upphävda 5 kap. 2 § LPP.

Vidare skall vid ränteberäkning avrundning ske till närmast lägre hela kronor. Räntebelopp under femtio kronor skall inte tas ut och återbetalas inte, eftersom de administrativa kostnaderna i sådana fall överstiger de aktuella beloppen. Denna bestämmelse motsvarar i sak delar av den numera upphävda 5 kap. 14 § LPP. Övriga föreslagna ändringar är av redaktionell art.

Utöver de redaktionella ändringarna avser förslaget sådant som tidigare följde av LPP men som nu i stället behöver framgå direkt av bilskrotningslagen. Regeringen har gjort bedömningen att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Förslaget innebär att 15 d och 15 e §§ skall betecknas 15 e och 15 f §§ i bilskrotningslagen samt föranleder ändringar i 15, 15 b och 15 c §§ samma lag. Dessutom införs en ny paragraf i bilskrotningslagen, nämligen en ny 15 d §.

8.4.2 Tillsyn enligt bilskrotningslagen (1975:343)

Regeringens förslag: Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet skall inom kommunen utöva den lokala tillsynen över efterlevnaden av bilskrotningslagen (1975:343) och föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Naturvårdsverket kvarstår i rollen som central tillsynsmyndighet. Den lokala tillsynsmyndigheten ges möjlighet att besluta om de förelägganden eller förbud som behövs för att bilskrotningslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen skall efterlevas. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Naturvårdsverkets förslag i rapport 5237 ”Samla in, återvinn...” stämmer delvis överens med regeringens. Enligt Naturvårdsverkets

förslag skulle inte Naturvårdsverket kvarstå i rollen som central tillsynsmyndighet.

Remissinstanserna har tillstyrkt de föreslagna ändringarna. *BIL Sweden* och *Sveriges Bilskrotares Riksförbund* har påpekat att tillsynssystemet bör kompletteras med ett krav på kvalitets- och miljöcertifiering. Därutöver har *BIL Sweden* anfört att kommunen inte endast skall ha en möjlighet utan även skyldighet att meddela förelägganden och förbud. *Vägverket* stöder Naturvårdsverkets förslag.

Skälen för regeringens förslag: Ett system för omhändertagande av uttjänta fordon infördes redan på 1970-talet i och med bilskrotningslagen (1975:343) och bilskrotningsförordningen (1975:348). Ett producentansvar för bilar trädde i kraft den 1 januari 1998 genom förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar. Omhändertagande av skrotbilar finns nu även reglerat på gemenskapsnivå i och med att det s.k. skrotbilsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon, EGT L 269, 21.10.2000, s. 34, Celex 3200L0053) beslutades i september 2000.

Med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kan miljömässiga krav ställas på skrotning och demontering av uttjänta bilar. Naturvårdsverket har även utfärdat föreskrifter om lagring, tömning, demontering och annat yrkesmässigt omhändertagande av skrotbilar (NFS 2002:2). Anläggning för återvinning av avfall genom sådan lagring, tömning, demontering eller annat yrkesmässigt omhändertagande av skrotbilar som omfattas av bilskrotningsförordningen är dessutom anmälningspliktig enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Kommunen har ansvar för tillsyn över att skrotning och demontering sker i enlighet med de miljökrav som ställs i miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av balken. Inom kommunen är det den kommunala nämnden som utövar tillsynen. Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledning.

Bilskrotningslagstiftningen faller inte under miljöbalkens tillsynssystem. Enligt bilskrotningslagen är Naturvårdsverket central tillsynsmyndighet över efterlevnaden av bilskrotningslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Någon annan tillsynsmyndighet har inte pekats ut. Det finns inte någon möjlighet för Naturvårdsverket att meddela förelägganden eller förbud vid överträdelse av bilskrotningslagstiftningen.

Tillsynsansvaret vad avser efterlevnaden av bilskrotningslagen och föreskrifter meddelade med stöd av den lagen bör överensstämma med tillsynsansvaret för sådan verksamhet enligt miljöbalken. Med kommunen som operativ tillsynsmyndighet möjliggörs en mer aktiv tillsyn som kan skydda seriösa bilskrotare mot konkurrens från bilskrotare som inte följer lagstiftningen på bilskrotningsområdet. Den föreslagna ordningen innebär att kommunen blir tillsynsmyndighet både över bilskrotning som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och över att bilskrotare efterlever de administrativa krav som följer av bilskrotningslagen och bilskrotningsförordningen.

Naturvårdsverket har föreslagit att verkets roll som central tillsynsmyndighet helt skall ersättas av kommunen som lokal tillsynsmyndighet. Regeringen anser, i likhet med *BIL Sweden*, att Naturvårdsverket bör

kvarstå som central tillsynsmyndighet med ansvar för uppföljning och samordning av den lokala tillsynen samt stöd och råd till de lokala tillsynsmyndigheterna.

I sin roll som tillsynsmyndighet bör kommunen ha möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bilskrotningslagstiftningen skall efterlevas samt att ett sådant föreläggande eller förbud skall kunna förenas med vite. En tillsynsmyndighets beslut i dessa frågor kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 17 § bilskrotningslagen. Naturvårdsverket har även föreslagit att kommunen skall ha möjlighet att bestämma att ett beslut om föreläggande eller förbud skall gälla omedelbart även om det överklagats. Regeringen ser inte att en sådan möjlighet skulle fylla en praktisk funktion. En sådan bestämmelse bör därför inte införas i bilskrotningslagen.

BIL Sweden har anfört att kommunen bör vara skyldig att anmäla överträdelser av bilskrotningslagstiftningen till länsstyrelsen som sedan kan återkalla auktorisationen när detta är motiverat. Regeringen finner det inte nödvändigt att i lag införa en sådan anmälningsskyldighet.

8.4.3 Påföljder i bilskrotningslagstiftningen

Regeringens förslag: En påföljdsbestämmelse införs i bilskrotningslagen (1975:343) med innebörden att den som utan auktorisation bedriver yrkesmässig bilskrotningsverksamhet kan straffas med böter.

Naturvårdsverkets förslag i rapport 5237 ”Samla in, återvinn...” överensstämmer delvis med regeringens. Naturvårdsverket föreslog även att de påföljdsbestämmelser som nu finns i bilskrotningsförordningen (1975:348) skulle flyttas till bilskrotningslagen (1975:343) samt att påföljdsbestämmelsen skulle ändras samtidigt.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har invänt mot förslaget. Rikspolisstyrelsen har framhållit att det bör övervägas om ett administrativt sanktionssystem skulle vara effektivare för att nå lagstiftningens mål.

Skälen för regeringens förslag: Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon (EGT L 269, 21.10.2000, s. 34, Celex 3200L0053) skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att alla bilskrotare skall ha tillstånd från eller registreras hos de behöriga myndigheterna. I den svenska lagstiftningen genomförs detta med 2 § bilskrotningslagen. Där sägs att sådana personbilar, bussar, lastbilar som har en totalvikt som inte överstiger 3 500 kilogram får yrkesmässigt skrotas endast av en auktoriserad skrotare. Enligt bilskrotningsförordningen är det länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs som prövar frågan om auktorisation.

Det är dock vanligt att bilskrotningsverksamhet bedrivs av icke auktoriserade personer eller företag. I dag är det enligt 25 § första stycket 3 bilskrotningsförordningen (1975:348) straffbart att utan auktorisation utge sig för att vara auktoriserad bilskrotare. Utformningen av den bestämmelsen medför att det endast går att ingripa mot skrotare som utger sig för att vara auktoriserade. Det finns ingen möjlighet att ingripa mot skrotare som inte är auktoriserade och som inte heller utger sig för

att vara det. Med nuvarande regler är det svårt att hindra dessa icke auktoriserade skrotare från att bedriva sin verksamhet.

Regeringen föreslår därför att det skall vara straffsanktionerat att bryta mot 2 § bilskrotningslagen, dvs. det skall vara straffsanktionerat att utan auktorisation bedriva yrkesmässig skrotningsverksamhet.

En bestämmelse om straff för brott mot olika bestämmelser i bilskrotningsförordningen finns i dag i 25 § samma förordning. Naturvårdsverket har föreslagit att denna bestämmelse skall flyttas till bilskrotningslagen samt föreslagit ett antal ändringar av bestämmelsen. Regeringen avser att överväga dessa ändringar vid kommande översyn av bilskrotningsförordningen.

8.4.4 Finansiering av den framtida insamlingen och återvinningen av bilar

Regeringens bedömning: I enlighet med bilskrotningsdirektivet bör den sista ägaren kunna lämna sitt uttjänta fordon kostnadsfritt till skrotning. Regeringen avser att utreda om detta kan ske genom att ersättningen för skrotning betalas direkt från bilskrotningsfonden till bilskrotaren. I detta arbete bör också ingå att lämna förslag till hur avställningsmöjligheten för bilar bör ändras så att nedskräpningen kan minskas.

Producentansvarsutredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Bilindustriföreningen* (numera *BIL Sweden*) har anfört att nedskräpningen genom övergivna bilar är på väg att minska bl.a. tack vare den höjda bilskrotningspremien och genomförda bilskrotningskampanjer. Enligt föreningen är merkostnaden för utökade miljökrav på skrotningen väsentligt lägre än vad Naturvårdsverket beräknat. Föreningen delar utredarens syn på premien och behovet av en utredning om hur en kostnadsfri inlämning skall organiseras. *Sveriges Bilskrotares Riksförbund (SBR)* har anfört att premien är för låg och bör höjas till 2 000 kronor för bilar äldre än sexton år. Orsaken till detta, menar SBR, är bl.a. höjd kostnad i samband med krav på återvinning av glas. Enligt SBR bör bilskrotningsfonden förvaltas av en styrelse som är tillsatt av bilindustrin, bilägarna och återvinningsindustrierna. SBR har också anfört att åtgärder bör vidtas snarast för att begränsa avställningsmöjligheterna för bilar. *Vägverket* har tillstyrkt förslaget om att utreda begränsningar i bilägarens avställningsmöjligheter.

Skälen för regeringens bedömning: Den premie som siste ägaren av en bil får när bilen lämnas för skrotning höjdes den 1 juli 2001. Premien varierar för närvarande mellan 700 kronor och 1 700 kronor beroende på bilens ålder. Syftet med höjningen var att kompensera bilägare för förväntade och redan inträffade prisökningar, bl.a. som en följd av skärpta miljöregler för bilskrotning. Premiehöjningen var också avsedd att säkerställa en kostnadsfri inlämning i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon.

Det saknas än så länge erfarenheter och uppgifter som visar att premiehöjningen medfört att nedskräpning med skrotbilar minskat. Det är dock troligt att premiehöjningen till viss del motsvaras av bilägarens

ökade kostnader för bilskrotning. Utredningen har konstaterat att premiesystemet tenderar att styra mottagningsavgiften för bilar. Det är i dagsläget svårt att bedöma om den ökade kostnaden beror på ökade miljökrav vid bilskrotning eller om mottagningsavgiften anpassas till premien för att öka bilskrotarens vinst. Det bör utredas om det är lämpligt att åstadkomma kostnadsfri inlämning av skrotbilar genom att direkt från bilskrotningsfonden betala ersättning till bilskrotaren för skrotningskostnaden. I ett sådant system skulle producenternas kompetens kunna komma till användning i förhandlingen om hur stor ersättningen bör vara. Hur en sådan form av kostnadsfri inlämning skall organiseras bör diskuteras närmare med såväl bilproducenter, bilskrotare, konsumentorganisationer som berörda myndigheter.

Regeringen avser att utreda hur en kostnadsfri inlämning kan organiseras. Också bilägarens skyldigheter och avställningsmöjligheter bör utredas.

8.5 Slutförvar av kvicksilver

Regeringens bedömning: Avfall som innehåller minst en viktprocent kvicksilver bör föras till permanent förvaring djupt ner i berg. Undantag bör endast få medges om det är fråga om mycket små mängder avfall eller om det finns andra synnerliga skäl. Om det är skäligt i miljöbalkens mening bör även avfall som innehåller minst 0,1 viktprocent kvicksilver föras till sådan djupförvaring. Regeringen avser att i förordningsbestämmelser införa sådana krav. Kraven på djupförvaring bör gälla fr.o.m. den 1 januari 2015. En utomstående aktör bör ges i uppdrag att samordna genomförandet utgående från tekniska, miljömässiga, sociala och samhällsekonomiska förutsättningar. Genomförandet bör avrapporteras till regeringen vart tredje år för att säkerställa att arbetet löper enligt plan.

Kvicksilverutredningens förslag överensstämmer i stora drag med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, däribland *Försvarets materielverk*, dåvarande *Överstyrelsen för civil beredskap*, *Socialstyrelsen*, *Länsstyrelsen i Dalarna*, *Länsstyrelsen i Örebro län*, *Karolinska institutet*, *Institutet för miljömedicin*, *Konkurrensverket*, *Naturvårdsverket*, *Statens geotekniska institut*, *Kemikalieinspektionen*, *Statens Kärnkraftinspektion*, *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande*, *Sveriges geologiska undersökning* och *Renhållningsverksföreningen – RVF*, har förklarat sig positiva till utredningens förslag. *Hydropolymers AB*, *Akzo Nobel Base Chemicals* och *Boliden Mineral AB* har anfört att den miljömässiga nyttan av djupförvar inte står i proportion till kostnaderna. Företagen har i stället förespråkat ett ytförvar eller en mer flexibel lösning baserad på plats- och avfallsspecifik bedömning. De har vidare anfört att vid utformningen av förvaret bör hänsyn tas till företagets internationella konkurrenskraft och förordat ytterligare utredningar. Företagens inställning delas av *Kemikontoret*. *Sydkraft SAKAB AB* delar inte utredningens alla slutsatser, men har förklarat sig intresserat av att delta i ett arbete med ett säkert

slutförvar för kvicksilver. *Arbetslivsinstitutet* har anfört att ytterligare utredning krävs för anpassning till gällande arbetsmiljölagstiftning eftersom behandling och uppärbetning till stabila kvicksilverföreningar inför slutförvaring kan innebära betydande arbetsmiljörisker. Institutet har anfört att Arbetsmiljöverket bör bli en av de ansvariga tillsynsmyndigheterna. Några remissinstanser har förordat en gemensam lösning på europeisk eller nordisk nivå. *Svea hovrätt* har motsatt sig att vid sidan av miljöbalkens bestämmelser införa särskilda prövningskriterier i en förordning. *Statskontoret* och *Kemikontoret* anser att underlaget är otillräckligt för att bedöma de ekonomiska konsekvenserna för staten och företagen.

Skälen för regeringens bedömning: Kviksilver är en mycket giftig och bioackumulerande metall som inte bryts ned och som kan orsaka omfattande skador på hälsa och miljön. I Sverige har införts restriktioner för användningen av kvicksilver samt även ett exportförbud för kvicksilver. Enligt det av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* (prop. 1997/98:145, bet.1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183) skall halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön vara nära bakgrunds nivåerna inom en generation. Vidare skall den sammanlagda exponeringen i arbetsmiljö, yttre miljö och inomhusmiljö för särskilt farliga ämnen vara nära noll vid samma tidpunkt. Riksdagen har därutöver beslutat om en kemikaliestrategi för Giftfri miljö (prop. 2000/01:65, bet.2000/01:MJU15, rskr. 2000/01:269). I denna framgår att nyproducerade varor så långt möjligt skall vara fria från kvicksilver senast år 2003. Kviksilver skall inte heller användas i produktionsprocesser om inte producenten kan visa att hälsa och miljö inte kan komma till skada. Redan befintliga varor som innehåller kvicksilver skall hanteras på ett sådant sätt att kvicksilvret inte läcker ut i miljön. Målet är att den totala användningen av kvicksilver med vissa undantag skall ha upphört senast år 2010. Till följd av pågående och tidigare användning kommer det att år 2010 finnas stora mängder kvicksilveravfall, som måste tas om hand och förvaras på ett säkert sätt. För närvarande uppgår Boliden Mineral AB:s lagrade avfall med kvicksilverhalt överstigande en procent till ca 5 000 ton, vilket motsvarar cirka 280 ton kvicksilver. Därutöver tillkommer årligen 400 ton avfall, som innehåller drygt 20 ton kvicksilver. Mängden kvicksilver från kloralkaliindustrin bedöms år 2010 uppgå till 400 ton. SAKAB:s lager av kvicksilveravfall uppgår för närvarande till 2 660 ton. Halten kvicksilver i avfallet är i många fall okänd, men SAKAB uppskattar att lagret motsvarar 60 ton kvicksilver. Därutöver förvaras SAKAB 1 800 ton batterier som innehåller ca 30 ton kvicksilver. Det tillkommer vidare 50–100 ton kvicksilverhaltigt avfall varje år. Naturvårdsverket har uppskattat att det finns ett stort dolt lager av varor och produkter i samhället som innehåller kvicksilver som successivt fasas ut och tas om hand. Cirka två ton kvicksilver per år omsätts i tillåtna användningar i övrigt. Vidare finns det kvicksilveravfall som innehåller mindre än en procent kvicksilver. Sammanfattningsvis kommer det år 2010 att finnas ca 15 000 ton kvicksilveravfall med en kvicksilverhalt som överstiger en procent. Det skulle motsvara 1 100 ton kvicksilver. Vidare skulle det finnas 51 000 ton avfall med en kvicksilverhalt om 0,1–1 procent kvicksilver, vilket skulle motsvara ca 300 ton kvicksilver. För tiden efter år 2010 skulle Boliden AB möjligen kunna

fortsätta att tillföra förvaret 20 ton kvicksilver per år beroende på att malm naturligt kan innehålla kvicksilver. I övrigt skulle den årliga tillförseln bli mycket låg, eftersom man hoppas att insamlingskampanjer då har fångat upp det som rimligen kan fångas upp från det ”dolda lagret” i samhället. Återstående tillåten kvicksilveranvändning skall ske i slutna kretslopp.

Regeringen uppdrog redan år 1994 åt Naturvårdsverket att utarbeta ett förslag till slutförvaring av kvicksilver. Naturvårdsverket presenterade 1997 rapporten ”Slutförvar av kvicksilver” (rapport 4752), i vilken verket förordar ett djupt bergförvar som den miljömässigt bästa lösningen för slutförvaring av kvicksilver. Regeringen delade Naturvårdsverkets bedömning men tillsatte en särskild utredare för att klargöra bl.a. de juridiska och ekonomiska effekterna av ett sådant beslut (dir. 1999:104 om samordning av det fortsatta arbetet med slutförvaring av kvicksilver). Även den utredningen kom till slutsatsen att ett djupförvar är den bästa lösningen trots de investeringskostnader som följer av ett sådant alternativ. Olika alternativ att förvara kvicksilver har således bedömts av såväl Naturvårdsverket som av den särskilt tillsatta utredningen, varvid båda kommit till resultatet att slutlig förvaring i djupt bergförvar är den metod som bedöms vara den från miljösynpunkt mest överlägsna metoden. Till skillnad från ytlig förvaring bedöms ett djupt bergförvar isolera kvicksilvret från biosfären under mycket långa tidsrymder och kan utformas så att kommande generationer inte behöver belastas med underhålls- och tillsynsansvar. Kostnader för ett djupförvar antas bli höga jämfört med om ett annat alternativ skulle väljas, men bedöms ändå som rimliga av såväl Naturvårdsverket som utredningen. Utredningen föreslog vidare gränsvärden för att bestämma vilket avfall som skulle omfattas av kravet för djupförvar. Kravet skulle gälla avfall som innehåller minst 1 viktprocent kvicksilver och om det är skäligt i miljöbalkens mening även avfall som innehåller minst 0,1 viktprocent kvicksilver. Gränsvärdena valdes med hänsyn taget till att så stor andel som möjligt av kvicksilvret skulle omfattas. Utredningen redovisade att 60 procent av den totala mängden kvicksilver finns i avfall med kvicksilverhalter över 1 procent. Sätter man en undre gräns vid en kvicksilverhalt av 0,1 procent får man med ca 75 procent av den totala kvicksilvermängden. Resterande ca 25 procent är till övervägande del utspädd i mycket stora avfallsvolymer. I en avvägning mellan den miljömässiga nyttan i förhållande till kostnaderna ansåg därför utredningen att det är orimligt att djupförvara de stora mängder avfall som har låg kvicksilverhalt.

Inför ett slutförvar av kvicksilvret är det nödvändigt med någon form av bearbetning så att kvicksilvret blir stabilt för förvaring. Utredningen har inte tagit ställning till någon särskild metod utan hänvisat till avfallsägarnas bedömning. Det avfall med mer än 0,1 procent kvicksilver, som kommer att föreligga år 2010, har olika kemisk form. Kloralkaliindustrins kvicksilveravfall (Hydro Polymers AB och Akzo Nobel Base Chemicals) utgörs av metalliskt kvicksilver och motsvarar knappt en tredjedel av kvicksilvret. Boliden Mineral AB:s kvicksilver motsvarar drygt hälften av kvicksilvret och finns i stora mängder avfall som utöver kvicksilver även innehåller koppar, arsenik, zink, bly,

kadmium. Återstående mängd kvicksilver (i huvudsak SAKAB:s kvicksilver) återfinns även det i stora mängder avfall

Inom både EU och FN har diskussioner påbörjats i kvicksilverfrågan, men där finns ännu ingen egentlig kvicksilverpolitik att tala om. Sverige ligger långt framme i denna fråga och har i de internationella sammanhangen varit pådrivande för att få till stånd en kvicksilverpolitik liknande den svenska. En diskussion om ett slutförvar av kvicksilver har ännu inte påbörjats inom EU eller globalt. Det är regeringens uppfattning att en framtida svensk lösning utgående från miljömässiga, sociala och samhällsekonomiska förutsättningar bör kunna tjäna som ett föredöme för andra länder.

I enlighet med principen om förorenarens ansvar bör berörda avfallsägare bära ansvaret för att ett bergförvar kommer till stånd, dvs. ur både ekonomiska, tekniska och praktiska aspekter. Företagen bör bl.a. ta ställning till metod och lämplig kemisk form för deponering i ett permanent förvar. Företrädesvis bör avfallsägarna samarbeta om en gemensam lösning. Regeringen bedömer dock att en utomstående aktör bör få en roll att samordna arbetet, detta gäller inte minst frågan om finansiering och lokalisering av ett förvar. Hur arbetet fortskrider bör avrapporteras till regeringen vart tredje år för att säkerställa att arbetet löper enligt plan.

Som nämns ovan är det nästan uteslutande de stora företagen Boliden Mineral AB, Sydkraft SAKAB AB samt Hydro Polymers AB och Akzo Nobel Base Chemicals som innehar eller kommer att inneha kvicksilverhaltigt avfall som behöver slutförvaras i djupt bergförvar. De ekonomiska förutsättningarna för företagen kan dock skilja sig åt, bl.a. med hänsyn taget till de möjligheter företagen har att finansiellt förbereda sig för de nya kraven. Företagens konkurrenssituation kan också skilja sig åt. I samordningen av det slutliga arbetet om finansiering och lokalisering av ett förvar bör detta beaktas.

Regeringen gör bedömningen att en rimlig tid för att förbereda ett permanent förvar behövs. Senast år 2015 bör dock förvaring djupt ner i berg ske. Till dess bör lämplig mellanlagring och förbehandling av avfallet ske.

Regeringen anser att ett krav om slutförvar av kvicksilver bör förenas med en undantagsmöjlighet för mycket små avfallsmängder. Möjlighet till undantag bör också kunna medges av andra skäl, men bör tillämpas restriktivt. Enligt regeringen bör Naturvårdsverket vara den myndighet som beslutar om undantag.

Regeringens bedömning: Regeringen anser att utvecklingen inom byggsektorns avfallshantering, särskilt avseende det farliga avfallet, hittills har gått för långsamt och avser därför att uppdra åt Boverket att i samråd med Naturvårdsverket utveckla styrmedlen för tillsyn och vägledning samt lämna förslag till ytterligare åtgärder och eventuellt nya delmål för byggsektorns avfallshantering. Regeringen är dock positiv till Byggsektorns kretsloppsråds frivilliga åtagande att driva på och följa upp sektorns arbete för att uppnå de nationella miljö-kvalitetsmålen.

Producentansvarsutredarens förslag: Utredaren har föreslagit att byggsektorn fortsätter med ett nytt frivilligt åtagande. Åtagandet beskrivs i form av mätbara mål, medel för att nå målen och hur målen skall följas upp.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Västmanlands län* delar utredarens uppfattning att det är rimligt att först följa effekterna av Byggsektorns kretsloppsråds nya åtagande innan beslut om lagstadgat producentansvar införs. *Boverket* anser att producentansvar för byggvaror är olämpligt av praktiska skäl. *Statens institut för ekologisk hållbarhet* anser att det finns goda argument för att ha någon form av styrande system i stället för ett frivilligt åtagande. *Vägverket* anser att det frivilliga åtagandet bör fortsätta men att det bör uppmärksammas hur små företag skall göras mer delaktiga i åtagandet. *Konkurrensverket* menar att frivilliga åtaganden kan leda till konkurrensbegränsning. *Hyresgästföreningen* anser att ett lagstadgat producentansvar för byggsektorn är befogat. *Riksbyggen* står bakom Kretsloppsrådets åtagande men har påpekat att lagstiftning om byggmaterial kan bli nödvändig för att målen skall nås. *Byggsektorns kretsloppsråd* anser att ett producentansvar inte endast bör avse avfallshanteringen. Rådet är positivt till att skapa möjligheter till dialog med regeringen och andra myndigheter. Rådet är dock tveksamt till att det skapas ett nytt permanent organ för dialog. En samordning mellan olika pågående initiativ är också nödvändig. Rådet har förordat att rådet ges tid att arbeta vidare med sitt frivilliga åtagande.

Skälen för regeringens bedömning: Fortfarande deponeras varje år stora mängder bygg- och rivningsavfall. Avfallet består till relativt stor del av tegel, betong, jord- och schaktmassor och annat inert material men även av betydande mängder trä, plast och metall. I byggnader finns också många olika typer av komponenter som kan innehålla organiska miljögifter eller tungmetaller. Eftersom byggen och rivningar sker på tillfälliga platser finns inte alltid möjligheten att ordna fasta installationer eller platser som ordnas för avfallshanteringen.

I avfall från ombyggnader, reparationer och rivningar kan det ingå fraktioner som innehåller miljöfarliga ämnen som PCB, kvicksilver och andra tungmetaller. Framförallt finns dessa ämnen i elektriska komponenter (kvicksilver, PCB, koppar m.m.) och fogmassor (PCB). I de flesta fall är nyanvändningen av dessa ämnen helt förbjuden i dag och det som nu återfinns i avfallet härrör från tiden före förbuden.

Kretsloppspropositionen (prop. 1992/93:180) blev upptakten till byggsektorns kretsloppsarbete. Byggsektorn valde att på eget initiativ

bilda Byggsektorns kretsloppsrad. I slutet av år 1995 presenterade rådet en handlingsplan. I denna plan formulerades ett antal åtaganden med mål och delmål. Planen sades ta ett helhetsgrepp och omfattade bl.a. kunskap, produktutveckling, byggvarudeklarationer och kretsloppsanpassade branschstandarder. Någon genomgång av byggsektorns betydande miljöaspekter hade dock inte gjorts vid den tiden och åtagandet kom att i hög utsträckning inriktas på material- och avfallsfrågor. Vad avser avfallshantering åtog sig sektorn att genom företag och organisationer identifiera och källsortera miljöfarligt avfall och halvera deponeringen av bygg- och rivningsavfall till år 2000.

Utredaren har gjort bedömningen att byggsektorn som helhet förbättrat sin hantering av farligt avfall och att källsorteringen av bygg- och rivningsavfall har ökat. Samtidigt kan det konstateras att beräkningen av mängden deponerat bygg- och rivningsavfall bygger på mycket osäkra siffror och att man inte kan visa att målet om halverad deponering har uppnåtts. Vidare finns det fortfarande stora brister i hanteringen av farligt avfall framförallt vid rivningar och ombyggnader. Flera av målen i åtagandet har också varit formulerade så att de varit svåra eller omöjliga att följa upp.

Gällande lagstiftning

En relativt väldefinierad del av byggavfallet omfattas av reglerna för farligt avfall. Med det menas farligt avfall som omfattas av avfallsförordningen (2001:1063). I bilaga 2 till förordningen finns en förteckning över avfallsslag som alltid skall betraktas som farliga. Här finns en särskild rubrik för bygg- och rivningsavfall.

Den som lämnar över farligt avfall för transport är skyldig att kontrollera att transportören har tillstånd att transportera och att mottagaren har tillstånd att mottaga. En kommun kan besluta om utvidgat renhållningsansvar för farligt avfall (se avsnitt 7.7). För varje transport av farligt avfall skall det upprättas ett transportdokument med uppgift om avsändare, mottagare, transportör, avfallsslag och avfallsmängd. Dokumentet skall undertecknas av avsändaren och mottagaren. Även i lagen (1982:821) om transport av farligt gods finns bestämmelser som berör byggsektorn.

Avfallsförordningen innehåller flera olika regler om hantering av avfall för den som är verksamhetsutövare, t.ex. tillstånds- och anmälningsplikt för yrkesmässig transport av avfall samt skyldighet att lämna uppgifter om avfall och avfallshantering.

För hanteringen av kemikalier gäller, utöver miljöbalkens allmänna hänsynsregler, 14 kap. 8 § miljöbalken. Den innebär att den som tillverkar, importerar eller överlåter en kemisk produkt skall lämna uppgifter av betydelse från hälso- och miljöskyddssynpunkt genom märkning eller på annat sätt (produktinformation). Enligt 3 § förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer skall produktinformationsskyldigheten även tillämpas på varor som har behandlats med en kemisk produkt och på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skada på människor eller miljö.

Enligt plan- och bygglagen (1987:10) skall en rivningsplan upprättas vid totalrivning av byggnader och vid vissa typer av ombyggnad.

Rivningsplanen skall lämnas med rivningsanmälan till byggnadsnämnden senast tre veckor innan rivningen påbörjas. Byggnadsnämnden kan besluta att rivningsplan inte krävs vid t.ex. små projekt.

Säker hantering av farligt avfall

Under senare år har kunskapen ökat om komponenter i byggnader som innehåller miljöfarliga ämnen. Betydande erfarenheter har också gjorts om hur dessa bör identifieras och omhändertas. I denna utveckling har såväl Byggsektorns kretsloppsråds åtagande som myndigheters arbete spelat stor roll.

Enligt utredningen är dock hanteringen av farligt avfall inte godtagbar. Utifrån detta gör regeringen bedömningen att det fortfarande är allt för vanligt att farligt avfall inte identifieras och sorteras ut utan omhändertas blandat med annat avfall. Ämnen som kvicksilver och PCB kan utgöra en betydande risk om det inte omhändertas särskilt, oavsett om avfallet senare deponeras eller återvinns.

Regeringens slutsats är därför att tillämpningen av reglerna för farligt avfall varit dålig och att det frivilliga åtagandet inte varit tillräckligt för att säkerställa att farliga ämnen identifieras och omhändertas på ett säkert sätt.

Minskad deponering och ökad återvinning av bygg- och rivningsavfall

Många företag inom sektorn har i dag avancerad sortering av avfall i flera fraktioner. Det har dock visat sig svårt att undvika deponering. Detta beror till viss del på bristande kapacitet för förbränning men även på outvecklade marknader för återanvändning och materialåtervinning. Det är regeringens bedömning att en tillräcklig kapacitet för behandling och en fungerande marknad för återvinning endast kan skapas om detta efterfrågas av de avfallsalstrande företagen.

Regeringen anser att även om sorteringen och återvinningen av bygg- och rivningsavfall ökat sedan år 1995, är det nödvändigt att arbetet utvecklas och intensifieras. I avsnitt 7.4 föreslår regeringen att avfallsinnehavarens ansvar tydliggörs. Detta ansvar gäller byggsektorn, såväl som andra avfallsalstrare. Regeringen anser att det är särskilt viktigt att den vägledning som Naturvårdsverket åtagit sig att ge om verksamhetens avfallshantering anpassas till de särskilda förhållanden som gäller vid byggnader, ombyggnader, fastighetsunderhåll och rivningar.

Frivilligt åtagande för byggsektorn

Byggsektorn har åtagit sig att driva på och följa upp sektorns arbete för att uppnå de nationella miljökvalitetsmålen och att samordna och driva på branschens arbete för att genomföra krav i lagstiftningen.

Regeringen ser positivt på åtagandet och delar Byggsektorns kretsloppsråds åsikt att ett sådant åtagande bör avse mer än endast hanteringen av avfall. Det är mycket viktigt att arbetet också avser åtgärder för mer kunskap och åtgärder avseende produkter. Vidare instämmer regeringen i Vägverkets bedömning att det även är viktigt att uppmärksamma hur små

företag och enskilda skall kunna göras mer delaktiga i åtagandet. Regeringen gör dock bedömningen att utvecklingen av sektorns avfallshantering hittills gått för långsamt, särskilt avseende det farliga avfallet. Regeringen avser därför att uppdra åt Boverket att i samråd med Naturvårdsverket följa utvecklingen och lämna förslag till ytterligare åtgärder och eventuellt nya delmål under miljökvalitetsmålen för byggsektorns avfallshantering. I uppdraget bör även ingå att utveckla styrmedlen för tillsyn och vägledning.

Bygga-bo-dialogen

Inom dialogprojektet "Bygga, Bo och Förvalta för framtiden" har företrädare för Miljödepartementet och ett antal företag och kommuner tagit fram en överenskommelse och förslag till åtaganden för hållbar utveckling inom bygg- och fastighetssektorn. Överenskommelsen och åtagandena undertecknades den 8 maj 2003 av regeringen och de företag och kommuner som deltagit i dialogen. Med bygg- och fastighetssektorn avses följande: byggherrar, fastighetsägare och fastighetsförvaltare – såväl privata som offentliga – arkitekter, sektorns tekniska konsulter (bygg- och installationskonsulter samt andra tekniska konsulter verksamma vid tillkomsten och förvaltningen av byggnadsverk) samt byggindustrin och byggmaterialindustrin.

I överenskommelsen anges att deltagarna i Bygga-bo-dialogen är medvetna om bygg- och fastighetssektorns miljö- och hälsopåverkan i dag och att man samtidigt ser stora möjligheter att gemensamt bidra till en hållbar samhällsutveckling genom att genomföra konkreta åtgärder. Dessa åtgärder bedöms bidra till ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp. Åtagandena är grupperade i sju grupper: (1) Planera för ett hållbart samhällsbyggande. (2) Se till helheten och hela byggnadsverkets livscykel. (3) Skapa en effektiv och kvalitetsstyrd bygg- och fastighetsförvaltningsprocess och nya garantiformer för hållbar utveckling. (4) Förvalta byggnadsverk med energi- och miljöhänsyn. (5) Klassificera byggnader. (6) Forska, utveckla och utbilda för en hållbar bygg- och fastighetssektor. (7) Följ upp och utvärdera.

9 Ikraftträdande av lagförslag

Regeringens förslag: I fråga om 15 kap. 7 a § miljöbalken och lagen om upphöjningsavskaffande av lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium och lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar träder i kraft den dag regeringen bestämmer. I övrigt träder lagändringarna i kraft den 1 april 2004.

Producentansvarsutredningens respektive **Naturvårdsverkets** förslag innehöll inget om tidpunkt för ikraftträdande.

Remissinstanserna har inte kommenterat frågan om ikraftträdande.

Regeringens bedömning: När det gäller bestämmelserna om pant är det, mot bakgrund av det anmälningförfarande som är nödvändigt (se avsnitt 8.3), osäkert när förordningar med stöd av det föreslagna bemyndigandet kan träda i kraft och när således lagen om vissa dryckesförpackningar och lagen om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium kan upphävas. Därför föreslår regeringen att bestämmelserna i dessa delar skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Övriga bestämmelser bör träda i kraft den 1 april 2004.

10 Försäljning av statens aktie i Sydkraft SAKAB AB

Regeringens förslag: Riksdagen bemyndigar regeringen att sälja sin återstående aktie i Sydkraft SAKAB AB.

Skälen för regeringens förslag

Företagets ägarförhållanden

Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB) bildades år 1975 med uppgift att, som ensamt företag, slutligt omhänderta miljöfarligt avfall. År 1989 hemställde regeringen (prop.1989/90:100, bil 16) om bemyndigande från riksdagen att få sälja statens aktier samt föreslog att 13 § lagen (1985:426) om kemiska produkter skulle upphävas. Enligt bestämmelserna gällde följande: Om det är påkallat från hälso- eller miljöskyddssynpunkt, får regeringen föreskriva att slutligt omhändertagande av visst avfall på vilket denna lag är tillämplig (miljöfarligt avfall) får bedrivas yrkesmässigt endast av juridisk person i vilken staten har inflytande. Argumentet var bl.a. att kvalificerade industriella anläggningar liknande SAKAB drivs mest rationellt om de har normala företagsekonomiska förutsättningar. År 1990 bemyndigades regeringen att avyttra aktier i SAKAB. Kravet var att minst 51 procent av aktierna behölls av staten och kommunerna (Svenska Kommunförbundet). Lagen om kemiska produkter ändras dock inte enligt regeringens hemställan (bet. 1989/90:JoU16).

År 1991 hemställde regeringen (prop.1991/92:69) på nytt om bemyndigande från riksdagen att få sälja statens aktier. Regeringen gjorde bedömningen att staten inte bör styra utvecklingen i enskilda företag eller branscher. Om staten uppträder som företagsägare och själv agerar på den marknad staten har till uppgift att ange spelregler för, finns risk för osund konkurrens. Vidare hävdade regeringen att ett statligt engagemang i varje enskilt fall måste kunna motiveras med särskilda skäl. År 1991 bemyndigades regeringen att avyttra aktier i SAKAB. Inga kommentarer gjordes denna gång om begränsningar i försäljningen av aktier (bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92).

I samband med försäljningen beslutade regeringen om en instruktion med innebörden att staten skall genom bibehållande av en minoritetspost om ca 10 procent av aktierna i SAKAB genom styrelserepresentation och på annat sätt tillförsäkras fortsatt insyn i SAKAB, samt möjlighet att försäkra sig om att SAKAB även i fortsättningen är inriktat på att behandla miljöfarligt avfall och att bolaget, vid behov, kan ställa kapacitet och kompetens till förfogande för att garantera ett ansvarsfullt omhändertagande av sådant material inom landet. Vidare innehöll instruktionen krav på att staten bör ha insyn i bolaget och möjligheter att påverka styrelsens beslut åtminstone så länge som SAKAB har en dominerande ställning på marknaden. Ytterligare minskning av statens ägarandel skall övervägas när konkurrens till SAKAB börjar byggas upp

i Sverige eller när regeringen av andra skäl finner att det skall ske. De närmare förhållandena får regleras i bolagsordning och konsortialavtal.

I augusti 1992 sålde staten 90,1 procent av sina aktier till WMI Sellbergs AB. Vid försäljningen fick staten en möjlighet att sälja ytterligare poster inom tre år. Denna möjlighet utnyttjades under hösten 1995, då resterande aktier, med undantag av en, såldes till WMI Sellbergs AB. Den återstående aktien tillförsäkrade staten en fortsatt insyn i företaget genom bl.a. representation i styrelsen. Sedan den 1 januari 2000 är Sydkraft huvudägare av SAKAB. Nio procent ägs av den franska koncernen SITA och en aktie ägs av staten. I samband med försäljningen av SAKAB till Sydkraft ändrades namnet på bolaget till Sydkraft SAKAB AB.

Marknaden för omhändertagande av farligt avfall

SAKAB bildades således år 1975 med uppgift att som ensamt företag slutligt omhänderta miljöfarligt avfall. Riksdagen upphävde behandlingsmonopolet för farligt avfall i och med att 13 § lagen (1985:426) om kemiska produkter upphävdes (prop. 1993/94:110, bet. 1993/94:JoU16, rskr. 1993/94:210). Med detta beslut upphörde SAKAB:s ensamrätt till omhändertagande av farligt avfall i Sverige. Sedan denna förändring trädde i kraft den 1 juli 1994 har flera företag etablerat sig på marknaden för att omhänderta farligt avfall.

SAKAB är alltså inte längre ensam om att hantera farligt avfall utan agerar på en konkurrensutsatt marknad. Regeringen anser därför att det inte längre finns några skäl för fortsatt statlig insyn i företaget. Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att sälja statens aktie i Sydkraft SAKAB AB.

11 Konsekvenser

Förslaget om ansvaret för omhändertagande av avfall (avsnitt 7.4) innebär endast ett förtydligande av gällande rätt. Därför förutses inga konsekvenser av förslaget utöver en ökad medvetenhet om ansvaret för omhändertagande av avfall.

Två av de föreslagna nya bestämmelserna i miljöbalken innebär att ett bemyndigande ges för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Ett bemyndigande i sig medför inga konsekvenser. Bemyndigandet att meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter avseende varors sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet kan behövas för att genomföra två EG-direktiv om elektriska och elektroniska produkter. En bedömning av konsekvenserna av ett utnyttjande av bemyndigandet får ske när en sådan bestämmelse föreslås.

När det gäller bemyndigandet avseende retursystem med pant kommer många bestämmelser som regeringen har för avsikt att meddela i förordningar att motsvara vad som enligt nu gällande lagar redan gäller på området. Regeringen har dock även för avsikt att göra vissa ändringar i kraven, se avsnitt 8.3, bl.a. att retursystemen i princip skall omfatta samtliga plast- och metallförpackningar för konsumtionsfärdig dryck. Förpackningar som i dag inte omfattas av krav på pantsystem har en lägre kostnadsnivå än de som ingår i systemen. Det föreslagna bemyndigandet är tänkt att användas så att samtliga plast- och metallförpackningar för konsumtionsfärdig dryck omfattas av likartade krav, vilket kan komma att höja kostnadsnivån för förpackningar som i dag inte omfattas av kraven. När det gäller metallburkar innebär förslagen inga praktiska förändringar för handlare som handhar konsumtionsfärdig dryck. De maskiner som i dag används för att ta emot returburkar i butikerna kan komma att behöva ändras på så sätt att en magnet tas bort. Inte heller för plastflaskor innebär förslagen några större konsekvenser för handlarna. Det behövs inga förändringar av de maskiner som i dag används för att ta emot PET-flaskor.

Förslagen om ändring i bilskrotningslagen innebär i korthet att kommunen blir lokal tillsynsmyndighet för tillsyn över efterlevnaden av bilskrotningslagen och föreskrifter meddelande med stöd av lagen. Naturvårdsverket, som tidigare var ensam tillsynsmyndighet, kvarstår som central tillsynsmyndighet. De företag som omfattas av förslaget är de bilskrotare som omfattas av bilskrotningslagens och bilskrotningsförordningens krav på auktorisation. Någon lokal tillsyn enligt bilskrotningslagen sker i praktiken inte i dag. En bristande tillsyn gynnar oseriösa bilskrotare som inte följer lagstiftningen på bekostnad av de laglydiga. Förslaget innebär inte någon ökad tidsåtgång för företagen. Tillsynen och övriga myndighetskontakter kan samordnas med tillsynen för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken. Förslaget innebär heller inga ökade kostnader för företagen. Kommunerna kommer att ha ytterligare lagstiftning att utöva tillsyn utifrån men eftersom tillsynen kan samordnas med tillsynen enligt miljöbalken innebär det endast en

måttligt ökad arbetsbörda och därmed endast en obetydlig kostnadsökning. För det fall kostnaderna i framtiden visar sig öka betydligt har regeringen för avsikt att se över möjligheterna för kommunen att ta ut avgift för sin tillsyn enligt bilskrotningslagstiftningen.

Naturvårdsverket bör vägleda tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare om de nya reglerna.

De föreslagna delmålen för biologisk behandling av avfall innebär enligt Naturvårdsverket en extra kostnad om 155 miljoner kronor när det är uppnått. Kostnaden avser framför allt säckar, kärl och eventuella extraturer för separat insamling. Denna kostnad kommer att belasta renhållningsavgiften för hushåll (120 miljoner kronor) och verksamhetsutövare (35 miljoner kronor) som producerar hushållsavfall. För ett hushåll kan renhållningsavgiften komma att öka med 85 till 260 kronor per år enligt Naturvårdsverket.

För restauranger, storkök och butiker kommer kostnaden att variera beroende på mängden matavfall som produceras. Naturvårdsverket har uppskattat kostnaden till ca 4 300 kronor per år för en verksamhet som producerar 10 ton matavfall per år. Vad en verksamhetsutövare får betala genom ökad renhållningsavgift är dock beroende av hur kommunen väljer att utforma taxan. Exempel finns på kommuner som gynnar källsortering av matavfall genom lägre taxa för dem som deltar i sorteringen.

Målet utgår inte ifrån att en hundra procentig utsortering uppnås varför arbetsinsatsen vid framför allt storkök, restauranger och butiker antas bli begränsad. Erfarenheter finns också från flera grossister och butiker där källsorteringen har inneburit fördelar i form av goodwill, bättre arbetsmiljö och även sänkta kostnader för förvaring av avfall m.m.

I propositionen redovisar regeringen att man avser att göra en hel del förändringar i förordningsform enligt regeringens bemyndiganden. Det är t.ex. förändringar avseende producentansvaret och kommunernas roll i vissa frågor samt förändringar avseende avfallsplanering, kommunernas ansvar för hushållens farliga avfall och Naturvårdsverkets ansvar på avfallsområdet. De ekonomiska konsekvenserna av dessa förändringar för kommunerna och andra aktörer, inklusive små och medelstora företag, kommer att utredas och beskrivas närmare i samband med att förslagen till förordningsändringar arbetas fram.

Sammantaget leder inte regeringens förslag och bedömningar i denna proposition till behov av ytterligare statliga resurser utan kommer att rymmas inom givna anslagsramar.

12 Författningskommentarer

12.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

15 kap.

5 a §

Paragrafen innebär ett förtydligande av det ansvar som åligger var och en som innehar avfall att se till att avfallet hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Bestämmelsen är inte begränsad till en särskild krets av avfallsinnehavare utan tar sikte på alla som innehar avfall.

Vad ansvaret närmare innebär framgår när den föreslagna bestämmelsen läses tillsammans med andra bestämmelser om avfallshantering. För många avfallsinnehavare underlättas ansvaret av att det finns andra som kan ha skyldighet att hantera avfallet, t.ex. kommuner och producenter. I 15 kap. 6 § finns en bestämmelse om att producenter kan åläggas skyldighet att hantera avfall. Bestämmelser om att avfall skall hanteras av kommuner eller att kommuner kan åläggas skyldighet att hantera avfall finns i 15 kap. 8, 10 och 17 §§. Bestämmelsen bör även läsas mot bakgrund av bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken, särskilt 2 kap. 3 och 7 §§.

7 §

I paragrafen har inledningen omformulerats så att det nu klart framgår att föreskriftsrätten är begränsad till de fall där föreskrifterna behövs för att främja en minskad uppkomst av avfall eller ett hälso- och miljömässigt godtagbar hantering av avfall, se avsnitt 8.1.

Vidare har föreskriftsrätten vidgats på så sätt att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer med stöd av bemyndigandet får meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att varor har en viss sammansättning, återanvändbarhet eller återvinningsbarhet. För närvarande är bemyndigandet begränsat till en föreskriftsrätt avseende sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet av en typ av varor, nämligen förpackningar. I fråga om andra varor än förpackningar gäller föreskriftsrätten endast om föreskrifterna behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Ett behov av ett bemyndigande som inte är begränsat till förpackningar förutses vid genomförandet av två nya direktiv på elektronikområdet, dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/96/EG av den 27 januari 2003 om avfall som utgörs av elektriska eller elektroniska produkter och dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/95/EG av den 27 januari 2003 om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter.

Med stöd av bemyndigandet ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att det finns retursystem för plast- och metallförpackningar för konsumtionsfärdig dryck. För närvarande finns bestämmelser om retursystem i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar och lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium. I nämnda lagar fanns endast bestämmelser avseende förpackningar gjorda av polyetylentereftalalat (PET) och aluminium. Vidare får regeringen föreskriva att producenterna skall se till att retursystemen utformas på sådant sätt att de uppmuntrar till återlämning av använda förpackningar. Detta kan producenterna t.ex. göra genom att, såsom i dag, belöna den som återlämnar förpackningen med ett belopp som producenterna vid försäljningen tagit ut (pant). Vidare bemyndigas regeringen att i fråga om överlåtelse, märkning, tillstånd och avgifter meddela sådana föreskrifter som i dag finns i de nämnda lagarna.

12.2 Förslaget till lag om ändring i bilskrotningslagen (1975:343)

15 §

I *tredje stycket* införs en bestämmelse om hur betalningen av avgiften skall göras, nämligen genom insättning på ett särskilt konto. Avgiften anses ha betalats den dag då betalningen har bokförts på avgiftsmyndighetens särskilda konto. Regleringen innebär att den avgiftsskyldige måste göra inbetalningen i sådan tid och på sådant sätt att betalningen hinner bokföras på det särskilda kontot inom betalningsfristen.

Det nya stycket motsvarar i sak delvis bestämmelser som tidigare gällde enligt 5 kap. 2 § i den sedan den 1 januari 2003 upphävda lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter (LPP).

15 b §

Kostnadsränta skall rätteligen tas ut för tid från och med dagen efter den dag då skrotningsavgiften senast skulle ha betalats till och med den dag då avgiften betalas. En redaktionell ändring görs därför i enlighet med detta i paragrafen.

15 c §

I likhet med vad som gäller beträffande kostnadsränta, skall intäktsränta rätteligen betalas ut för tid från och med dagen efter den dag då skrotningsavgiften har betalats till och med den dag då avgiften återbetalas. En redaktionell ändring görs därför i enlighet med detta i paragrafen.

15 d §

I paragrafen, som är ny, införs bestämmelser om avrundning vid ränteberäkning samt införs en beloppsgräns för när ett räntebelopp som understiger denna gräns inte skall tas ut. Vid ränteberäkningen skall avrundning ske till närmast lägre hela krontal. Räntebelopp under femtio kronor tas inte ut och återbetalas inte eftersom de administrativa kostnaderna i sådana fall överstiger de aktuella beloppen.

Bestämmelsen motsvarar i sak delvis en bestämmelse som tidigare gällt enligt 5 kap. 14 § i den sedan den 1 januari 2003 upphävda LPP.

21 §

Med den föreslagna paragrafen ges den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ansvaret för lokal tillsyn över efterlevnaden av bilskrotningslagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Naturvårdsverket kvarstår som central tillsynsmyndighet med ansvar för uppföljning och samordning av den lokala tillsynen samt stöd och råd till de lokala tillsynsmyndigheterna.

22 §

Den lokala tillsynsmyndigheten kan enligt paragrafen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna i bilskrotningslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen skall efterlevas.

23 §

Enligt bestämmelsen straffsanktioneras att bryta mot 2 § första stycket bilskrotningslagen (1975:343), dvs. att utan auktorisation bedriva yrkesmässig skrotningsverksamhet.

Sammanfattning av ”Resurs i retur” (SOU 2001:102), betänkande från Utredningen om översyn av producentansvaret

Uppdraget

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

Utgångspunkterna

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

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

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

Resultatet av utvärderingen

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

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

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

Aktörernas roller och systemens effektivitet. Jag konstaterar att de problem som finns i systemen ofta handlar om oklarheter i aktörernas

roller, vilket i sin tur påverkar samarbetet negativt. Systemen för insamling från hushållen är relativt nya och behöver utvecklas vidare bl.a. för att underlätta för konsumenterna. Producentansvaret har byggts ut stegvis för olika varugrupper. I fortsättningen behövs mer helhetstänkande kring hur systemen hänger samman och ett starkare fokus på konsumenten som är en viktig länk i producentansvarskedjan.

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

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

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

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

Min vision

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

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

Förslag rörande utvidgat lagstadgat producentansvar och frivilliga åtaganden

Jag har valt att göra mina överväganden om utvidgat producentansvar utifrån ett antal fallstudier av några intressanta varugrupper. Dessa skiljer sig åt bl.a. när det gäller miljöpåverkan och i vilken fas av produktens livscykel miljöpåverkan uppstår. Urvalet av varugrupper har gjorts med utgångspunkt i en nyligen gjord kunskapssammanställning,

”Miljöpåverkan från olika varugrupper”, men även utifrån önskemål från olika aktörer.

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

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

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

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

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

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

Möbler. De materialströmmar som uppstår i samband med konsumtion av möbler är förhållandevis stora sett ur ett nationellt perspektiv. Det behövs ytterligare åtgärder när det gäller minskad användning av

kemikalier. Det finns en god potential för att låta materialåtervinningen öka. På grund av att en del möbler har en livslängd på hundra år eller mer är det inte självklart hur man ska skapa ekonomiska garantier för ett omhändertagande. Min bedömning är att producenterna bör ta ett större ansvar inom möbelbranschen men att tiden ännu inte är mogen för ett lagstadgat producentansvar.

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

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

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

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

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

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

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

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

långt utan lagstiftning och där ny lagstiftning inom avfallsområdet kommer att fungera som en drivkraft för fortsatta åtgärder.

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

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

För att få tillräckligt intresse och uppslutning från näringslivet när det gäller frivilliga åtaganden, är det väsentligt att regeringen markerar vikten av arbetet och sin vilja att stötta och följa upp det. En möjlighet att snabbt få igång processen är att tillskapa ett dialog- och samrådsorgan nära regeringen.

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

Förslag till förbättringar av nu gällande producentansvar och systemen för returdryckesförpackningar

Övergripande frågor och helheten.

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

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

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

Jag föreslår att regeringen bör överväga att införa ett nytt delmål om hushållning med material och energi för varor och tjänster sett i ett livscykelperspektiv. Delmålet hör hemma under miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Den föreslagna kompletteringen innebär att de viktigaste målsättningarna med producentansvaret och IPP inte bara återspeglas i miljö kvalitetsmålen utan även i delmålen.

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

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

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

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

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

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

Jag föreslår att materialbolagen fortsätter med att försöka finna lämpliga lösningar för landsbygden och att kravet minst 500 personer i

ett upptagningsområde inte nödvändigtvis bör kopplas till en helårsöppen butik för att en återvinningsstation ska erhållas. Även vid samlingspunkter som skolor, dagis och bygdegårdar eller i anslutning till andra trafikströmmar bör det vara möjligt att placera återvinningsstationer.

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

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

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

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

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

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

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

När det gäller större produkter som inte ska demonteras av konsumenten och som omfattas av frivilliga åtaganden eller lagstadgat

producentansvar behövs någon form av permanent märkning som ger information om vad produktens olika delar innehåller. Mitt förslag är att verktyget permanent märkning utvecklas vidare bl.a. inom ramen för Naturvårdsverkets arbete med att samordna och effektivisera den integrerade produktpolicy (IPP).

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

Förslaget innebär dessutom att kraven på insamlingssystemen som sådana stramas upp och att de kan bli föremål för en effektiv tillsyn. Härigenom kommer materialbolagens verksamhet att regleras i lagstiftningen och skapa en formell bas för myndighetskrav direkt riktade mot dessa. Omständigheten att detta inte är möjligt i dagens system, har ansetts utgöra en brist.

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

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

Förslag som rör enskilda producentansvar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Returdryckesförpackningar. Jag föreslår att burkar av stål ska omfattas av pantsystemet och regleras på samma sätt som burkar av aluminium enligt lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium. I samband med att burkar av stålplåt införlivas med lagen, bör denna ändra namn till lag om återvinning av dryckesförpackningar av metall. Stålburkar och aluminiumburkar bör gemensamt definieras som metallburkar. Förslaget leder även till vissa följdändringar i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar.

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

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

Jag föreslår att Naturvårdsverkets tillsynsansvar enligt förordningen (1991:338) om vissa dryckesförpackningar överförs till Jordbruksverket. Jag föreslår att branschen genom egna åtaganden löser problemen med att återvinningsnivåerna för aluminiumburkar och återvinnings PET inte nås. Branschen har till utredningen redovisat planer på omfattande informationsaktiviteter som syftar till att målen ska nås. Lyckas inte detta återstår möjligheten att höja panten.

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

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

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

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

Ekonomiska garantier för producentansvarets fullföljande

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

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

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

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

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

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

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

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

Genom en försäkringslösning av producentansvaret, frivillig eller obligatorisk, garanteras finansiell säkerhet vid tidpunkten då varan är uttjänt även om producenten är insolvent eller har upphört med sin verksamhet. Dessutom blir, precis som i fallet då producenten gör egna avsättningar, kostnaden för konsumenten låg genom att försäkringspremien förräntas och incitament till miljömässiga produktförbättringar finns.

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

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

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

Sammanfattning av ”Skatt på avfall idag – och i framtiden” (SOU 2002:9), betänkande från 2001 års avfallsskatteutredning

Skatt på avfall som deponeras

Den 1 januari 2000 infördes en skatt på avfall som deponeras. Skattesatsen bestämdes till 250 kronor per ton avfall och höjdes den 1 januari 2002 till 288 kronor per ton avfall. Syftet med skatten är att styra bort från deponering och öka de ekonomiska incitamenten att behandla avfall på ett från miljö- och naturressynpunkt bättre sätt.

Uppföljning av skatten på avfall som deponeras

Jag har utvärderat styreffekterna av systemet med avfallsbeskattning. Utvärderingen utmynnar i slutsatsen att avfallsskatten i huvudsak fungerar på det sätt som förväntades då beslutet om dess införande togs av riksdagen 1999.

Avfallsskatten har bidragit till att minska deponeringen av avfall. Min bedömning är att minskningen ett år efter skattens införande är ca 300 kton eller ca 6 procent av den avfallsmängd som tillfördes skattepliktiga deponier året före skattens införande.

Samtidigt har materialåtervinning och energiutvinning från avfall ökat. Avfallsskatten har ökat kostnaden för deponering och därigenom har annan avfallsbehandling i högre grad blivit ekonomiskt motiverad. Eftersom avfallsskatten är viktbaserad, har den medfört att deponeringen särskilt minskat av tunga material som kan användas till utfyllnader och konstruktionsmaterial.

Tillsammans med energibeskattningen har avfallsskatten medfört att mottagningsavgifterna för avfall till avfallsförbränning generellt sett kan hållas på en lägre nivå än motsvarande avgifter för deponering. Utbyggnaden av fjärrvärmenät gör det möjligt att få avsättning för praktiskt taget all värme som uppkommer vid avfallsförbränning. Energibeskattningen på fossila bränslen medför indirekt att värmeintäkterna för värmeleveranser från avfallsförbränning är högre än vad som annars hade varit fallet. De höga värmeintäkterna utgör samtidigt ett viktigt skäl till att avfallsförbränning har kunnat byggas ut i stor omfattning, eftersom anläggningskostnaden är hög. Energibeskattningen påverkar inte i motsvarande grad intäkterna från andra behandlingsformer för avfall.

Energi- och avfallsbeskattningen ger tillsammans incitament till att utnyttja befintlig förbränningskapacitet och även till att investera i ny. Det har dock förlupit alltför kort tid för att ny förbränningskapacitet ska ha kunnat byggas ut som en följd av avfallsskatten.

Det är däremot osäkert om avfallsskatten medfört att den totala uppkomna mängden avfall påverkats. Den totala mängden avfall synes i första hand bero på den allmänna ekonomiska utvecklingen. Det kan dock konstateras att den mängd hushållsavfall som går till deponering, förbränning eller biologisk behandling, i stort sett varit oförändrad under de senaste fem åren. Samtidigt har materialåtervinningen ökat.

En rad andra styrmedel i avfallspolitiken verkar i samma riktning som avfallsskatten. Den totala minskningen av deponering och även den totala ökningen av energiutvinning och materialåtervinning från avfall, är därför större än den effekt som kan tillskrivas avfallsskatten. Deponeringsförbudet för utsorterat brännbart avfall som gäller från den 1 januari 2002, har stor betydelse för de investeringar i utbyggd förbränningskapacitet som nu görs. Det gäller också för biologisk behandling som ofta fått ekonomiskt stöd genom de lokala investeringsprogrammen.

Avfallsskatten understödjer deponeringsförbudet och minskar risken för varaktig dispensgivning för deponering av brännbart avfall. Det kan förväntas att avfallsskatten har en stödjande effekt även för det deponeringsförbud för organiskt avfall som införs den 1 januari 2005.

Jag anser att det finns skäl att närmare pröva frågan om förhöjd skatt på avfall som deponeras på dispens från deponeringsförbuden för utsorterat brännbart och organiskt avfall. Vid ett eventuellt införande av en skatt på avfall som förbränns anser jag att nivån på dagens avfallsskatt bör ses över, för att undvika en situation där avfallsskattesystemet samlat styr i en icke önskad riktning.

Fortsatt skatt på biobränsleaska

Deponering av aska från förbränning belastas med avfallsskatt. Detta gäller även aska från förbränning av biobränslen. Jag har utrett huruvida det kan finnas skäl att skattebefria biobränsleaska som deponeras.

Under våren 2001 utfärdade Skogsstyrelsen rekommendationer för uttag av skogsbränsle och kompensationsgödning. Avsikten med rekommendationerna är att ta tillvara värdefulla näringsämnen och att undvika en långsiktig utarmning av skogsmark. Återföring av biobränsleaska bör enligt riktlinjerna ske inom en eller några omloppstider i skogsbruket, det vill säga inom 40–200 år. Ett betydande utvecklingsarbete pågår för närvarande med att finna lämpliga former för askåterföringen.

Avfallsskatten på biobränsleaska som deponeras ger ett incitament till att följa Skogsstyrelsens riktlinjer. Omvänt kan sägas att ett införande av skattebefrielse för biobränsleaska skulle försämra möjligheterna att återföra näringsämnena till skogsmarken, jämfört med vad som för närvarande är för handen.

Jag har funnit att avfallsskatten på biobränsleaska har en marginell effekt på kostnaden för användning av biobränslen i energiförsörjningen. Inte heller i övrigt har jag funnit något betydande skäl för att nu överväga en skattebefrielse för deponering av biobränsleaska.

Sammantaget anser jag därför att avfallsskatt även fortsättningsvis bör tas ut på biobränsleaska som deponeras. Jag finner således inte anledning att föreslå någon förändring i detta avseende.

Naturgrusskatten påverkas inte

Avfallsskatten ger ett incitament till att använda avfall, som schaktmassor, tegel, betong, asfalt samt slagg och aska från förbränning istället för att deponera. Därigenom kan naturgrus och annan ballast, som krossberg, ersättas.

Sedan den 1 juli 1996 tas en naturgrusskatt ut med 5 kronor per ton naturgrus. Avsikten är att minska användningen av naturligt förekommande grus och sand som t.ex. finns i rullstensåsar.

Jag har funnit att de uppkomna avfallsmängder som kan användas som ballast och som kan påverkas av avfallsskatten i slutet av 90-talet uppgick till ca 1,4 Mton per år. Av detta bedömer jag att högst hälften kan komma att ersätta naturgrus, beroende på att naturgrustillgången vanligen är liten där sådant avfall finns tillgängligt. Detta ska jämföras med att naturgrusanvändningen år 2000 var ca 25 Mton och att riksdagen beslutat om ett miljömål att uttaget av naturgrus ska minska till 12 Mton per år till år 2010.

Jag bedömer att avfallsskattens möjliga påverkan på naturgrusanvändningen är förhållandevis liten. Jag anser därför att mål och syften med naturgrusskatten inte kan påverkas i sådan omfattning av avfallsskattens införande att det finns skäl att av denna anledning ompröva naturgrusskatten.

Direktavdrag föreslås för sluttäckningsmaterial

Skattebefrielse gäller för material som används för sluttäckning inom en deponianläggning. Denna skattebefrielse uppnås genom att avdrag får göras i skattedeklarationen först sedan materialet verkligen använts för sluttäckning. Den nuvarande skattekonstruktionen innebär alltså att avfallsskatt betalas då materialet förs in till en skattepliktig deponi, och att avdrag beviljas då materialet har använts till sluttäckning.

Det kan förflyta avsevärd tid mellan införsel och användning av sluttäckningsmaterialet. Därmed kan skatten försvåra för den skatteskyldige att utnyttja tillfällena då större mängder lämpligt sluttäckningsmaterial till låg kostnad kan införskaffas. Den skatteskyldige kan få likviditetsproblem och räntekostnader om stora mängder sluttäckningsmaterial ska lagras under lång tid på deponin.

Den mängd sluttäckningsmaterial som behövs bedöms öka till följd av de bestämmelser som finns i EG:s deponeringsdirektiv, som införts i svensk lagstiftning genom förordningen (2001:512) om deponering av avfall, som trädde i kraft den 16 juli 2001. Därmed ökar också den menliga inverkan som skattekonstruktionen har på möjligheterna att ta tillvara sluttäckningsmaterial på ett effektivt sätt.

För att underlätta en miljömässigt bra, resurseffektiv och ekonomiskt effektiv deponeringsverksamhet föreslår jag en lagändring. Mitt förslag innebär att avdrag medges redan då sluttäckningsmaterial förs in till en skattepliktig deponianläggning, i de fall avfallet utgörs av vissa angivna inerta avfallslag och förvaras skilt från annat avfall.

Skatt på avfall i andra länder

Skatter eller avgifter på avfall som deponeras förekommer i ett stort antal länder. I princip har alla EU-länder infört sådan beskattning. Skatt på avfall som förbränns finns idag i Danmark, Norge, delar av Belgien och i princip i Nederländerna (skattesatsen är noll).

Jag har översiktligt beskrivit avfallsskattesystemen i Danmark, Norge, Storbritannien och Nederländerna. Därvid har jag särskilt sett till de nationella utvärderingar av systemen som funnits att tillgå.

Förutsättningarna för införande av en skatt eller avgift på avfallsbehandling varierar mellan olika länder. Det gör även syftet med styrmedlet och valet av konstruktion av lagstiftningen. Det innebär att direkta paralleller mellan skattesystemen i olika länder kan vara svåra att dra.

Utvärderingarna visar genomgående att skatt på avfall medför minskad mängd avfall till berörd avfallsbehandling och ökning av annan avfallsbehandling. I de danska utvärderingarna påvisas också en dämpning av ökningen av uppkomst av avfall.

Drivkrafter till införsel av avfall till Sverige

Drivkrafter till att transportera avfall till Sverige har undersökts för avfallshanterare i Tyskland, Nederländerna, Danmark och Norge, dvs. i de länder som idag står för praktiskt taget all införsel av avfall från andra länder till Sverige.

I huvudsak finns två drivkrafter till att transportera brännbart avfall till Sverige:

- Mottagningsavgifterna till avfallsförbränning är betydligt lägre i Sverige än i Tyskland, Nederländerna, Danmark och Norge.
- Brist på behandlingskapacitet för avfall råder eller förväntas uppstå i Tyskland, Nederländerna och Norge.

Det kan noteras att den införsel av avfall till Sverige som hittills varit aktuell har varit av liten betydelse för den svenska kapaciteten att ta hand om inhemskt avfall. Det kan emellertid inte uteslutas att svensk behandlingskapacitet kan komma att beläggas med avfall från andra länder i takt med att deponeringsförbud och andra restriktioner införs i dessa länder.

Skatt på avfall som förbränns

För närvarande utgår inte någon skatt på avfall som förbränns. Jag har utvärderat och analyserat de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att införa en sådan skatt.

Det har framkommit såväl goda skäl till en förbränningsskatt på avfall, som ett antal nackdelar eller risker.

Skäl till skatt på avfall som förbränns

Jag har funnit fem tänkbara skäl till att överväga en förbränningsskatt på avfall:

- En förbränningsskatt på avfall kan införas som ett sätt att öka likformigheten i energi- och miljöbeskattningen. Energi- och koldioxidskatt tas ut på fossila bränslen. Avfall innehåller en fossil andel som idag inte beskattas. I blandat hushållsavfall är den fossila andelen 10–15 procent.
- En förbränningsskatt på avfall kan neutralisera de fördelar som avfallsförbränning har genom utformningen av energibeskattningen. De nuvarande energi- och koldioxidskatterna på fossila bränslen medför indirekt ett högre pris på värmeleveranser till fjärrvärmenäten. Värmeintäkter för en avfallsförbränningsanläggning kan därför bli ca 35 procent högre än vad de annars skulle ha varit. Hur mycket

det faktiskt blir beror på de lokala omständigheterna. Mottagningsavgifterna för avfall som levereras till avfallsförbränning blir i motsvarande grad lägre. Andra behandlingsmetoder för avfall har inte samma skattebetingade fördel.

- En förbränningsskatt på avfall kan ha syftet att ge ekonomiskt bättre förutsättningar för materialåtervinning och biologisk behandling av avfall. Utökad materialåtervinning och, biologisk behandling, med näringsåterföring och eventuellt även biogasutvinning, är generellt sett antingen dyrare eller ger mindre intäkter än förbränning av avfallet med energiutvinning.
- En förbränningsskatt på avfall kan vara ett bland flera styrmedel för att öka den totala behandlingskapaciteten för sådant avfall som inte får deponeras. Det råder för närvarande brist på behandlingskapacitet för utsorterat brännbart avfall som inte får deponeras. Kapacitetsbristen kommer att öka när förbudet mot deponering av organiskt avfall införs år 2005. Det är därför viktigt att avfallsförbränningen utnyttjas optimalt och att avfall som kan tas tillvara eller behandlas på annat sätt inte upptar förbränningskapacitet. En förbränningsskatt på avfall höjer mottagningsavgifterna till avfallsförbränning, och därmed kan också annan avfallsbehandling ta ut högre avgifter. Därigenom kan annan avfallsbehandling som är dyrare eller som ger mindre intäkter, i högre grad utnyttjas och byggas ut.
- En förbränningsskatt på avfall kan ta bort det ekonomiska incitamentet för andra länder att transportera avfall till svenska anläggningar för avfallsförbränning. Därmed kan en sådan skatt bidra till att tillgänglig förbränningskapacitet utnyttjas för svenskt brännbart och organiskt avfall.

En förbränningsskatt på avfall kan sammantaget bidra till att öka den totala behandlingskapaciteten för avfall. Samtidigt kan miljöbelastningen minska och effektivare resursanvändning uppnås. Det bör dock uppmärksammas att miljövinster främst uppnås genom minskad deponering. Miljöeffekten av att ersätta avfallsförbränning med biologisk behandling är däremot relativt liten och beroende av den konkreta utformningen av avfallshanteringssystemet.

Problem med skatt på avfall som förbränns

Min analys visar också att det finns problem och risker med en förbränningsskatt på avfall, i synnerhet om skatten är hög. Några eventuella problem som pekas ut i betänkandet är:

- Höga skattenivåer ger ett ekonomiskt incitament till att undvika avfallsförbränning även då det är den miljömässigt mest lämpliga metoden. Därmed finns en risk för en miljömässig och ekonomisk suboptimering. En alltför hög förbränningsskatt på avfall kan t.ex. medföra att även förorenat biologiskt avfall komposteras och att en förorenad kompost produceras.
- Höga skattenivåer kan också medföra att tillräcklig behandlingskapacitet, av ekonomiska skäl, inte byggs ut för avfall som inte får deponeras till följd av införda förbuden mot deponering av utsorterat brännbart avfall samt av organiskt avfall. Det kan få till

följd att deponering med dispens från dessa förbud fortsätter, att energiinnehållet inte tas tillvara och att den sammanlagda miljöpåverkan blir högre. Detta kan motverkas av t.ex. en höjd avfallsskatt på avfall som deponeras på dispens.

- En förbränningsskatt på avfall medför att deponering av berörda avfallsfraktioner blir ekonomiskt intressantare. Därigenom finns en risk för att en förbränningsskatt på avfall kan försvåra genomförandet av deponeringsförbuden av utsorterat brännbart och organiskt avfall. Detta kan motverkas av t.ex. en höjd avfallsskatt på avfall som deponeras med dispens.
- Det kan vara frestande att försöka minska investeringskostnaden för att mildra den kostnadsökning som en förbränningsskatt på avfall ger upphov till. Det kan medföra att värmeverk byggs istället för kraftvärmeverk, vilket minskar elutbytet från fjärrvärmesystemet. En jakt på lägre investeringskostnader kan också medföra val av enklare värmeåtervinnings- och reningsteknik, och därmed ett lägre totalt energiutbyte och ökade risker för miljöpåverkande utsläpp. Det bör dock påpekas att dagens miljölagstiftning inte gör det troligt att lägre miljökrav skulle ställas om en förbränningsskatt på avfall införs.
- En förbränningsskatt på avfall kan eventuellt påverka attityden till avfallsförbränning så att utbyggnad av ny kapacitet fördröjs även då en utbyggnad är miljö- och resursmässigt motiverad.

Konsekvenser av skatt på avfall som förbränns

Jag har analyserat konsekvenserna av ett eventuellt införande av en generell skatt på avfall som förbränns. Konsekvensanalyserna har gjorts utifrån ett antal antaganden om skattens utformning.

I mina analyserade exempel antas skatteplikt gälla för avfallsförbränningsanläggningar och samförbränningsanläggningar. Anläggningar som bränner jungfruligt biobränsle eller avfall som är att betrakta som rent biobränsle är undantagna från skatten. Undantag från förbränningsskatt på avfall medges för sådana biobränslen även vid samförbränning. Skatteplikten omfattar såväl avfallsanläggningar som industrianläggningar.

Vidare antas att tillräckliga åtgärder i form av andra styrmedel, t.ex. höjd skatt på avfall som deponeras, vidtas för att motverka ökad deponering.

Konsekvensanalyser har gjorts för förbränningsskatt på avfall för tre nivåer; 100, 400 och 700 kronor per ton avfall.

Konsekvenser för olika aktörer

Avfallsanläggningarna bedöms höja mottagningsavgifterna för att täcka den kostnad som skatten ger upphov till. Däremot bedöms det inte vara möjligt för dem att ta ut den ökade kostnaden som skatten medför genom ökade intäkter från energiproduktionen.

Kommunerna bedöms höja renhållningsavgifterna för att bekosta de höjda mottagningsavgifterna. Det innebär att den ökade behandlingskostnaden överförs till hushåll och företag.

Hushåll får en högre kostnad av en förbränningsskatt på avfall som följd av höjda renhållningsavgifter. För ett normalhushåll på två personer

i villa, med en avgift på ca 117 kronor per månad, beräknas höjningen i genomsnitt till ca 10 kronor per månad vid en skattenivå på 400 kronor per ton avfall. Det är en höjning med ca 9 procent. Vilka incitament som hushållen ges för att minska mängderna och öka utsorteringen av avfall, beror på hur kommunerna väljer att utforma renhållningsavgifterna.

Företagens kostnader ökar av en förbränningsskatt på avfall oavsett om de själva förbränner det skattepliktiga avfallet, själva lämnar avfallet till en förbränningsanläggning eller har kommunal hämtning. Till del kan de undvika kostnadsökningen genom att sortera och materialåtervinna mer av avfallet. Den kostnadsökning som kvarstår bedöms vara liten i förhållande till företagets övriga kostnader. Det beror dels på att avfallsbehandling utgör en begränsad del av avfallskostnaderna, och dels på att avfallskostnaderna i sig är små i företagets ekonomi.

Hänsyn bör också tas till andra skatteförändringar som kan bli aktuella för företag och hushåll i samband med att en förbränningsskatt på avfall införs. Om det totala skatteuttaget inte förändras behöver en förbränningsskatt på avfall inte medföra en ökad ekonomisk belastning.

Effekterna för aktörer som bedriver andra former av avfallsbehandling bedöms däremot kunna bli större. Biologisk behandling och materialåtervinning blir mer konkurrenskraftiga verksamheter. Detta bedöms ge positiva effekter på utvecklingen av dessa behandlingsmetoder, för den del av avfallsflödet som lämpar sig för sådan behandling.

Konsekvenser av olika skattenivåer

100 kronor per ton avfall

Den lägre nivån, 100 kronor per ton avfall, visas kunna motiveras av skattemässiga skäl på två sätt:

- För hushållsavfall med ett fossilt innehåll på 15 procent skulle en förbränningsskatt på ca 95 kronor per ton avfall behövas för att motsvara den nuvarande koldioxidskatten på fossila bränslen på 63 öre per kg kol, samt den energiskatt som tas ut på kol vid förbränning i värmeverk.
- Den effekt som energibeskattningen av fossila bränslen indirekt ger i form av högre värmeintäkt uppskattas motsvara drygt 100 kronor per ton avfall.

Konsekvensanalysen av en förbränningsskatt på 100 kronor per ton avfall visar att effekterna i övrigt är förhållandevis små. En viss ökning av materialåtervinning av tunga och icke brännbara fraktioner, samt en något större mängd avfall till biologisk behandling kan dock förväntas.

400 kronor per ton avfall

Mellannivån, 400 kronor per ton avfall, visas kunna motiveras av främst två skäl:

- Biologisk behandling, i form av stora och väl fungerande anläggningar för tunnelkompostering och i viss mån reaktorrötning med utvinning av biogas, blir ekonomiskt likvärdiga med avfallsförbränning, och kan

därför komma att väljas då avfallet passar bättre för denna metod än för förbränning. Detta förutsätter fungerande avsättningsmarknader för kompost, rötrest och biogas.

- Det ekonomiska incitamentet för införsel av avfall till Sverige från Danmark, Norge och Nederländerna tas bort. Danmark har idag en förbränningsskatt på avfall som motsvarar drygt 400 svenska kronor. Nederländerna saknar i hög grad fjärrvärmenät och därför erhålls inte lika stora intäkter i avfallsförbränningen. I Norge dominerar avfallsförbränningen i det, jämfört med Sverige och Danmark, blygsamma fjärrvärmenätet, vilket gör att värmeintäkterna är betydligt lägre. Detta förklarar de högre mottagningsavgifterna för avfallsförbränning jämfört med Sverige i dessa länder. De ekonomiska konsekvenserna för hushåll och företag av en förbränningsskatt på 400 kronor per ton avfall bedöms bli förhållandevis små.

700 kronor per ton avfall

Den högre nivån, 700 kronor per ton avfall, är vald så att mottagningsavgifterna för avfall till avfallsförbränningsanläggningar i Sverige blir lika hög som den som för närvarande gäller som medelvärde i Tyskland. En given effekt är då att det ekonomiska incitamentet för att föra in avfall från Tyskland till avfallsförbränning i Sverige försvinner.

Det är emellertid osäkert om detta kan vara en relevant effekt. För närvarande förekommer praktiskt taget ingen införsel av avfall från Tyskland till svenska avfallsförbränningsanläggningar. Det kan bl.a. bero på att möjligheter till samförbränning i andra energianläggningar finns i Tyskland till betydligt lägre mottagningsavgifter.

En skattenivå på 700 kronor per ton avfall är så hög att den alternativa kostnaden för materialåtervinning för t.ex. stora delar av plastfraktionerna blir relativt sett lägre eller lika hög som kostnaden för förbränning. Även biologisk behandling med biogasutvinning blir ett ekonomiskt attraktivt alternativ till förbränning för biologiskt lättnedbrytbart avfall.

Det är därför rimligt att förvänta att en så pass hög skattenivå medför en större ökning av materialåtervinning och biologisk behandling än lägre nivåer.

Samtidigt är skattenivån så hög att ett ekonomiskt incitament att undvika avfallsförbränning uppkommer även då förbränning är det miljömässigt lämpligaste behandlingsalternativet. Osäkerheten vid investeringar i ny förbränningskapacitet kan bli betydande. Deponering på dispens från deponeringsförbuden blir ett ekonomiskt attraktivt alternativ, även om avfallsskatten på deponering skulle höjas till det dubbla jämfört med dagens nivå.

En förbränningsskatt på 700 kronor per ton avfall skulle därför kunna leda till lägre behandlingskapacitet för brännbart och organiskt avfall som omfattas av deponeringsförbuden.

En så hög skattenivå som 700 kronor per ton avfall skulle troligen inte tillföra ytterligare miljöfördelar än de som kan förväntas vid mellannivån på 400 kronor per ton avfall. Tvärtom finns en påtaglig risk för att nackdelarna överväger.

Beslut om grön skatteväxling fattades av riksdagen vid behandlingen av budgetpropositionerna för åren 2001 och 2002. Besluten har två huvudsakliga konsekvenser för en förbränningskatt på avfall:

- Beskattningen av fossila bränslen i värmeproduktion har höjts och kan komma höjas ytterligare. Det innebär ökade kostnader för produktion av fjärrvärme med fossila bränslen, vilket också indirekt medför ökade värmeintäkter vid avfallsförbränning. Därmed ökar den skattebetingade fördel som avfallsförbränning har gentemot annan avfallsbehandling. Skattehöjningarna åren 2001 och 2002 motiverar sänkta mottagningsavgifter till avfallsförbränning med ca 48 kronor per ton avfall och år.
- En reformerad energibeskattnings avses införas. Reformeringen innebär bl.a. att beskattningen av bränslen i värmeproduktionen delvis ersätts med en ny värmeskatt i konsumtionsledet. Det medför att värmeintäkterna vid avfallsförbränning sjunker i motsvarande grad.

En förbränningskatt på avfall bedöms passa in i den förändrade skattestruktur som grön skatteväxling innebär. Samtidigt påverkas den skattenivå som kan motiveras med energibeskattnings. Höjd koldioxidskatt motiverar en högre förbränningskatt på avfall, och en omföring av energiskatt från produktions- till konsumtionsledet motiverar tvärtom en lägre förbränningskatt på avfall.

Först när klarhet råder om hur den gröna skatteväxlingen kommer att utformas är det möjligt att avgöra i vilken grad krav på likställighet i beskattningen kan motivera en förbränningskatt på avfall.

Frågor för fortsatt utredning

Jag har i mina analyser funnit ett antal frågeställningar som behöver klarläggas eller utredas ytterligare om en förbränningskatt på avfall ska införas. Dessa är i huvudsak följande:

- En lämplig avgränsning av skattens generella omfattning måste göras. I de konsekvensanalyserade exemplen antas en förbränningskatt som omfattar allt avfall som förbränns vid avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar, med undantag av avfall som kan betraktas som biobränsle. En möjlig utgångspunkt för att åstadkomma en sådan avgränsning är EG:s nya avfallsförbränningsdirektiv. Skatteplikt skulle kunna gälla för förbränningsanläggningar som omfattas av direktivet. Utvecklingen av praxis för direktivet bör följas vid en fortsatt analys.
- Behovet av skattebefrielse för farligt avfall i speciella fall bör studeras närmare. Även särskilda regler för förbränning av slam kan behöva övervägas.
- EG:s statsstödsregler måste beaktas vid en fortsatt analys av lämplig generell omfattning av en eventuell förbränningskatt på avfall, och av eventuella undantag, avdragsmöjligheter eller differentieringar som kan anses vara nödvändiga. En bedömning av huruvida en förbränningskatt på avfall skulle vara förenlig med EG:s statsstödsregler kan inte göras i sin helhet innan ställning har tagits till viktiga frågor kring skattens detaljutformning.

- En förbränningskatt på avfall bör samordnas med nuvarande skatt på avfall som deponeras, för att undvika en situation där avfallsskattesystemet samlat styr i en icke önskad riktning.

Prop. 2002/03:117
Bilaga 2

Dessutom bör en sammantagen bedömning göras i förhållande till hur mål och strategier för avfallspolitiken i Sverige och inom EU utformas i framtiden. Andra tillkommande åtgärder och styrmedel på avfallsområdet, liksom den fortsatta utformningen av grön skatteväxling, påverkar både motiv och lämpliga nivåer för en förbränningskatt på avfall. Även utvecklingen av införsel av avfall till Sverige från andra länder bör noga följas, liksom de förändringar som sker de närmaste åren i berörda länder som kan förändra incitamenten till transport av avfall till Sverige.

Jag bedömer också att ytterligare utredning behövs kring industrins egen förbränning av avfall som kan komma att träffas av en skatt på avfall som förbränns.

Sammanfattning av ”Kvicksilver i säkert förvar” (SOU 2001:58), betänkande från Utredningen om slutförvaring av kvicksilver

Vi föreslår att förordning (1996:971) om farligt avfall kompletteras med lagfästa krav på att avfall som innehåller minst en viktprocent kvicksilver skall föras till permanent förvaring djupt ner i berg. Undantag får endast medges om det är fråga om mycket små mängder avfall. Även avfall som innehåller minst 0,1 viktprocent kvicksilver skall föras till sådan djupförvaring om det är skäligt i miljöbalkens mening. Avfallet skall föras till permanent djupförvaring inom fem år om inte särskilda skäl föreligger. Som övergångsbestämmelse föreslår vi att denna tidsfrist förlängs till åtta år från det bestämmelserna trätt i kraft. Detta föreslår vi skall ske den 1 juli 2002. Vi finner att kvicksilveravfallet måste djupförvaras inom Sverige som följd av gällande exportförbud för kvicksilver och andra överväganden.

Vi föreslår vidare att förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kompletteras så att en anläggning för permanentförvaring av kvicksilveravfall med minst 0,1 viktprocent kvicksilver skall tillståndsprövas i miljödomstol i första instans, även om de mängder avfall som årligen skall föras till förvaret understiger 1000 ton. Enligt nuvarande bestämmelser skulle i sådana fall länsstyrelse vara första prövningsinstans. Oavsett prövningsinstans skall en ansökan om lokalisering och byggande av ett slutförvar föregås av ett utökat samrådsförfarande enligt bestämmelserna i miljöbalken. Vi framhåller att den lokala samrådsprocessen måste bedrivas med stor omsorg. Lärdomar från andra områden, t.ex. kärnavfallsområdet, bör tas till vara av både företag och myndigheter.

Det är berörda avfallsinnehavare som har ansvaret för att djupförvaring av det aktuella kvicksilveravfallet jämte för ändamålet nödvändig teknikutveckling kommer till stånd. Vi förordar att berörda avfallsinnehavare samarbetar kring konstruktion, lokalisering, byggande och drift av ett djupförvar. Starka tekniska och ekonomiska skäl talar för en sådan samarbetslösning. Avfallsinnehavarna har också ställt sig positiva till tanken att samarbeta under vissa förutsättningar. Vi har dock funnit att majoriteten av de företag som har eller kommer att få ansvar för stora mängder kvicksilveravfall inte är beredda att påbörja konkreta förhandlingar innan det föreligger lagligt tvingande krav på djupförvaring.

Vi föreslår slutligen att regeringen via ett särskilt rapporteringsuppdrag till Naturvårdsverket håller sig underrättad om utvecklingen inom industrin för att kunna vidta de eventuella ytterligare åtgärder som kan visa sig vara påkallade från regeringens sida för att driva på utvecklingen mot ett djupförvar på grundval av våra förslag om tvingande krav enligt ovan.

Motiven för förslagen i sammanfattning

Den allmänna utgångspunkten för våra överväganden och förslag är att användningen av kvicksilver i Sverige skall upphöra senast 2010, med ett fåtal undantag där mycket begränsade mängder används på dispens i slutna kretslopp. Det avfall som då finns som följd av tidigare

användning skall tas om hand och förvaras på ett säkert sätt med hänsyn till kvicksilvers och kvicksilverföreningars skaderisker för hälsa och miljö. Huvuddelen av kvicksilveravfallet med halter överstigande 0,1 viktprocent kvicksilver finns idag eller kommer 2010 att finnas hos ett fåtal företag. Den totala mängden kvicksilver i detta avfall uppskattas komma att uppgå till ca 1400 ton varav 1100 ton i avfall med kvicksilverhalter över en viktprocent. Häri ingår bl.a. de kvicksilverhaltiga batterier som samlats in och för vilka staten har ett ekonomiskt ansvar för det vidare omhändertagandet. Prov har inletts med upparbetning av dessa batterier för överföring av kvicksilvret i för slutförvaring lämplig form.

Våra överväganden har bekräftat den i utredningsdirektiven förordade inriktningen på ett djupförvar. Kvicksilver skiljer sig från många andra typer av farligt avfall, då metallen är särskilt giftig. Eftersom det vidare är ett grundämne bryts det inte heller ner. Detta motiverar ett förvar som isolerar kvicksilvret från biosfären under mycket långa tidsrymder (helst långt mer än 1000 år) för att ge dricksvattenbrunnar, sjöar och vattendrag ett tillfredsställande skydd mot kvicksilverföreningar också på mycket lång sikt. En utgångspunkt är därvid också att negativa miljöeffekter från en generation inte skall belasta kommande generationer. Det är därför olämpligt att övervältra ett omfattande tillsyns och underhållsansvar för ett kvicksilverförvar på kommande generationer. En slutsats är därför att ett förvar i möjligaste mån bör vara underhållsfritt. Därmed är det endast ett djupförvar som uppfyller kraven för förvaring av kvicksilverhaltigt avfall. Därtill kommer att ett djupförvar enligt vår bedömning ger ett större utrymme för teknisk-ekonomisk optimering av behandlingsteknik för avfallet och detaljutformning av slutförvaret.

Företagens gemensamma kostnader för ett djupförvar blir relativt höga; ca 200-300 miljoner kronor enligt Naturvårdsverkets uppskattning. Därtill kommer behandlingskostnader som kan bli av samma storleksordning. Behandlingskostnaderna blir dock lika stora vid en förvaring i en ytdeponi.

Berörda företag instämmer i att kvicksilveravfallet måste tas om hand på ett miljömässigt godtagbart sätt. Flera av företagen framhåller dock att de arbetar på internationella marknader under hård priskonkurrens. De motsätter sig därför svenska särkrav som gör att de drabbas av kostnader som de anser påverkar deras konkurrensförmåga. I första hand vill man vänta tills det finns EU-gemensamma krav och samarbetslösningar. Sådana lösningar skulle kunna få innefatta export från Sverige av rent kvicksilver, utvunnet ur avfallet, till tillåtna användningar inom EU, så att nyproduktionen av kvicksilver inom EU kunde minska i motsvarande mån. För utredningens del noterar vi att direktiven inte ger oss mandat att ifrågasätta exportförbudet. Vi noterar dessutom att en eventuell export av kvicksilver i samband med pågående avveckling av kvicksilver-användningen i Sverige i slutänden skulle övervältra ansvar och kostnader för avfallshanteringen på andra länder, eftersom den tillåtna användningen av kvicksilver inom EU kan förväntas minska kraftigt under de närmaste årtiondena. Sammantaget kan vi inte finna att samhällsekonomiska skäl skulle tala mot krav på djupförvar för höghaltigt kvicksilveravfall. Vi erinrar i detta sammanhang om att det finns många historiska erfarenheter som visar att brister i hanteringen av farligt avfall lett till stora saneringskostnader för samhället.

Sammanfattning av ”Ett ekologiskt omhändertagande av avfall”, Naturvårdsverkets rapport 5177

Uppdrag om ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall

Regeringen gav den 21 december 2000 Naturvårdsverket ett uppdrag om ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall. Bakgrunden till uppdraget var bl. a. den pågående omställningen av avfallshanteringen som regeringen menade inte skett i den takt som bedömdes som rimlig när förbuden mot att deponera brännbart och organiskt avfall fattades.

Avfallshanteringens miljöpåverkan

Det övergripande målet för miljöarbetet är att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Det innebär att påverkan på miljön ska ha reducerats till nivåer som är långsiktigt hållbara.

Med det riktmärket har riksdagen angivit femton miljö kvalitetsmål. Dessa mål har varit utgångspunkten när vi i denna rapport beskriver riktlinjer, styrmedel och åtgärder för att utveckla avfallshanteringen mot ekologisk hållbarhet. Utredning har begränsats till avfallskategorier som omfattas av deponeringsförbuden för brännbart och organiskt avfall. I huvudsak ingår följande kategorier: hushållsavfall, bygg- och rivningsavfall och ej branschspecifikt industriavfall. Branschspecifikt industriavfall tas upp i den omfattning som det berörs av deponeringsförbuden.

Omhändertagandet av de avfallskategorier som ingår i utredningen bidrar främst till miljöpåverkan under målen God bebyggd miljö, Begränsad klimatpåverkan och Giftfri miljö. Påverkan från avfallshanteringen är också av betydelse för naturtypsmålen Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar, Hav i balans, Ett rikt odlingslandskap samt föroreningsmålen Skyddande ozonskikt, Frisk luft, Bara naturlig försurning och Ingen övergödning.

- God bebyggd miljö

Dagens avfallshantering innebär ett slöseri med resurser. Material och energi tas inte till vara eftersom avfall som kan återvinnas fortfarande deponeras. Näringsämnen i matavfall och annat bioavfall förs ur kretsloppet genom att deponeras direkt eller som en beståndsdel i askor från förbränning.

- Begränsad klimatpåverkan

Nedbrytbart avfall som deponeras ger upphov till utsläpp av metangas motsvarande ca 3% av landets totala utsläpp av klimatgaser. Förbränning av plast och avfallstransporter, framförallt vid insamling av avfall, ger upphov till utsläpp av koldioxid av fossilt ursprung.

- Giftfri miljö

Utsläppen i dag av farliga ämnen från hanteringen av de avfallsslag som ingår i utredningen kan bedömas som relativt små jämfört med

andra källor. Det finns dock en osäkerhet och brist på kunskap om de långsiktiga effekterna av utsläppen från framförallt deponering, inklusive deponering av askor från avfallsförbränning. Samma förhållande gäller även för materialåtervinning, inklusive kompostering och rötning, av avfall som kan innehålla låga halter av farliga ämnen. En risk för utsläpp av farliga ämnen utgör också deponier och förbränningsanläggningar med dåligt fungerande skyddsåtgärder och bristande egenkontroll. Detsamma gäller om det förekommer felaktig hantering av farligtavfall eller materialåtervinning av avfall som är dåligt kvalitetssäkrat.

Att utveckla avfallshanteringen mot ekologisk hållbarhet

Utifrån miljö kvalitetsmålen och avfallshanteringens miljöpåverkan så kan arbetet att utveckla avfallshanteringen mot ekologisk hållbarhet sammanfattas i följande riktlinjer:

- Minskad farlighet och minskade avfallsmängder genom förebyggande arbete

Avfallsfrågorna behöver ses som en del av produkt-, kemikalie-, och klimatpolitiken och åtgärder i avfallsledet utformas så att de stöder och driver på åtgärder i produktledet. Detta arbete kan bara delvis påverkas genom åtgärder i avfallsledet.

- Avgiftning av kretsloppet

Det bör säkerställas att farliga ämnen inte kommer ut i miljön eller kretsloppet genom dåligt kontrollerad återvinning eller felaktigt omhändertagande. Avfall som innehåller farliga ämnen bör sorteras och hanteras separat för återvinning, destruktion eller, om destruktion inte är möjlig, långsiktigt säker deponering. Därmed tydliggörs också vilka varor som innebär miljörisker i avfallsledet.

- Långsiktigt låga utsläpp vid omhändertagande av avfall

Alla former av omhändertagande av avfall skall ske på ett sådant sätt att de både på kort och lång sikt inte ger upphov till utsläpp som innebär risk för människors hälsa och för miljön.

- Resurshushållning

Den resurs som avfallet utgör i form av material eller energi skall utnyttjas i så hög och förädlad grad som möjligt. Detta för att effektivt använda såväl förnybara som ändliga resurser med syfte att minska miljöpåverkan från en varus hela livscykel samt bidra till att skapa hållbara produktionssystem.

Vad är en balanserad användning av metoder för återvinning av avfall?

Naturvårdsverket skall enligt uppdraget ”redovisa om det finns behov av en förändring av styrmedel för att uppnå de övergripande målen för avfallshanteringen”. Regeringen menade att det var av särskilt intresse att studera styrmedel som stimulerar en balanserad användning av metoder för materialåtervinning, biologisk behandling och energiutvinning.

Med utgångspunkt från bland annat tidigare nämnda riktlinjer och en bedömning av avfallshanteringens miljöpåverkan konstaterar vi följande för de avfalls slag som ingår i utredningen:

- Deponering faller ut som den ur miljösynpunkt sämsta metoden för omhändertagande av avfall som kan materialåtervinnas eller förbrännas. Oavsett om förbränning med energiutvinning eller materialåtervinning väljs minskas miljöpåverkan från avfallshantering jämfört med deponering.

- Såväl förbränning, biologisk behandling som andra typer av materialåtervinning är ur miljösynpunkt acceptabla metoder förutsatt att krav ställs på avfallets kvalitet och på försiktighetsåtgärder i form av väl fungerande reningsutrustning m. m. Kunskapen behöver dock ökas om diffus spridning av farliga ämnen så att ytterligare åtgärder om nödvändigt kan vidtas.

- Materialåtervinning har fördelar framför förbränning eftersom den ger möjlighet att för de material som återvinns, skapa en avfallshantering, i det närmaste helt utan deponering, där material och näringsämnen ingår i ett kretslopp. Detta leder ofta till minskad energiförbrukning och minskad miljöpåverkan. Materialåtervinning har också fördelen att kunna ge en värdefull koppling till produktutveckling så att kunskap om miljöeffekter återförs till den som tillverkar produkten.

- Materialåtervinning är med nuvarande kostnader ofta dyrare och kräver en större arbetsinsats än förbränning. För att nå en balanserad och ur miljösynpunkt väl avvägd kombination av förbränning och materialåtervinning så anser vi att det är nödvändigt med ytterligare styrmedel som förstärker incitamenten för att materialåtervinning utnyttjas när det är miljömässigt motiverat.

- Vissa typer av avfall har egenskaper som gör dem ur miljösynpunkt olämpliga att materialåtervinna alternativt kräver arbetsinsatser eller medför kostnader som inte motsvarar miljönyttan. En generell riktlinje om att materialåtervinning är att föredra framför förbränning bör tillämpas med hänsyn till avfallets egenskaper, praktiska förutsättningar som ekonomi, marknad, teknik och inte minst allmänhetens acceptans.

- Istället för att detaljreglera styrningen mellan förbränningen och materialåtervinning bör det eftersträvas att försöka etablera verktyg och metoder som anger vilket arbetssätt som krävs av det enskilda företaget och den enskilda kommunen. Exempel på detta är tillämpning av miljöbalkens hänsynsregler och krav på systematik och planering. Dessa styrmedel bör kombineras med mål och ekonomiska styrmedel som tydliggör och verkar pådrivande mot önskad utveckling.

- För att avfallshantering ska utvecklas på ett ur miljösynpunkt bra sätt krävs förutom direkta åtgärder i form av sortering, tekniska skyddsåtgärder, kunskap m. m. även genomtänkt planering, tydliga ansvarsförhållanden, fungerande uppföljning, tillförlitlig statistik och forskning och utveckling.

Utvecklingen går åt rätt håll men ytterligare åtgärder behövs

Under 90-talet infördes en rad styrmedel för att minska deponeringen, öka återvinningen och tydliggöra kopplingen mellan avfall och produkter. Samtliga dessa styrmedel leder i riktning mot ett ekologiskt

hållbart omhändertagande av avfall. Detta har också visat sig bland annat genom att deponeringen av hushållsavfall har minskat och återvinningen har ökat.

Prop. 2002/03:117
Bilaga 4

Det fortsatta genomförandet av deponeringsförbuden kommer att leda till bättre hushållning med den resurs som avfallet utgör. Ökade krav på skyddsåtgärder vid deponering och förbränning kommer att leda till minskade utsläpp från avfallshanteringen.

Vi har dock i utredningen uppmärksammat ett antal områden där ytterligare åtgärder är önskvärda för att säkerställa att avfallshanteringen fortsätter utvecklas mot ekologisk hållbarhet. Våra förslag kan sammanfattas i följande punkter:

Ökad materialåtervinning

- Ett nationellt mål för återvinning av matavfall genom källsortering och biologisk behandling införs som ett delmål under miljö kvalitetsmålet God Bebyggd Miljö. Målet föreslås ange att minst 25% av matavfallet från hushåll och minst 50% av matavfallet från storkök, restauranger och butiker skall behandlas biologiskt senast 2010. Målet bör kombineras med bl. a. kvalitetsarbete, uppföljning och ekonomiska styrmedel i form av skattelättnader m.m.

- Verksamhetsutövarens skyldighet enligt miljöbalken att ha kunskap om uppkommet avfall och att utnyttja möjligheterna till återvinning tydliggörs. Naturvårdsverket vägleder om vad miljöbalken innebär avseende denna skyldighet.

- Skatten för deponering av avfall föreslås höjas med 50 kr/ton den 1 januari 2003, 2004 och 2005 för avfall som omfattas av dispens från deponeringsförbudet för brännbart och organiskt avfall.

- Naturvårdsverket påbörjar arbetet med föreskrifter och vägledning med anledning av deponeringsförbudet för organiskt avfall så att dessa skall finnas tillgängliga i god tid före 2005.

Jämn och hög standard på insamlingen av hushållens farliga avfall

- En ny regel införs som klargör kommunernas ansvar att erbjuda hushållen möjlighet att på ett enkelt sätt lämna farligt avfall.

Tydligare krav på miljöåtgärder vid förbränning och biologisk behandling

Naturvårdsverket vägleder om:

- Hur miljöbalkens hänsynsregler avseende kunskapskravet och kvalitetssäkring av inkommande avfall bör tillämpas vid avfallsförbränning.

- Vilka uppgifter om försiktighetsåtgärder m. m. som bör redovisas vid prövning av anläggningar för hantering och deponering av askor och slam från avfallsförbränning.

- Skyddsåtgärder vid biologisk behandling.
- Hur miljöbalkens övriga hänsynsregler bör tillämpas vid biologisk behandling.

Förslag till ytterligare åtgärder:

- Kvalitetssäkrings- och certifieringssystem för kompost och rötrest vidareutvecklas.
- Verksamhetsutövare och branscher ansvarar för att information och kunskap sprids med utgångspunkt från ovan nämnda vägledningar.

Förebyggande arbete

Arbetet med att vidareutveckla det förebyggande arbetet behöver fortsätta i flera olika sammanhang:

- Naturvårdsverket deltar aktivt i arbetet med EU-kommissionens tematiska strategier rörande naturresurser och avfall. Detta arbete bör dessutom samordnas med arbetet med att ta fram en vitbok om den integrerade produktpolitiken, IPP.
- Förebyggande åtgärder för att minska avfallens farlighet och mängd utreds vidare i Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om den miljöorienterade produktpolitiken som redovisas i juli 2002.

Import och export

- Höjd skatt på deponering av avfall som omfattas av dispens från deponeringsförbudet, enligt ovan, medför undanträngning av importerat avfall till förbränning.
- Sverige ställer sig bakom krav på anmälan vid införsel av avfall enligt grön lista i EG:s kommande statistikförordning. Om detta inte kan uppnås bör övervägas ett särskilt system med insamling av uppgifter om införsel av motsvarande avfall etableras.

Tydligare ansvar för avfall från verksamheter

- En verksamhetsutövares ansvar för återvinning eller bortskaffande av sitt avfall tydliggörs genom en ny bestämmelse i miljöbalken. Ansvaret kopplas till det tidigare nämnda förslaget rörande verksamhetsutövarens avfallshantering.
- Länsstyrelserna ges i uppgift att följa och övervaka att kapaciteten för omhändertagande av avfall är tillräcklig i länet.

Avfallsplanering på lokal, regional och central nivå

- Riksdag eller regering fattar beslut om en nationell avfallsplan innehållande mål, strategier och riktlinjer för uppföljning av avfallshanteringen.
- Regionalt samarbete avseende avfallsplanering bör ökas genom frivilliga åtgärder från kommuner och branschorganisationer.
- Regler gällande kommunal avfallsplanering bör anpassas till gällande ansvarsförhållanden för verksamhetsavfall och starkare betona uppföljning av miljömål.

Förbättrad avfallsstatistik och uppföljning

- Naturvårdsverket fortsätter arbeta med att förbättra formerna för insamling och redovisning av avfallsstatistik och har för avsikt att ta fram förslag till författningsändringar som kan krävas för att ett mer

heltäckande administrativt system för insamling av avfallsdata ska kunna byggas upp.

Prop. 2002/03:117
Bilaga 4

Konsekvenser för genomförandet av deponeringsförbudet för brännbart avfall

Vi konstaterar att prognoser visar att deponeringsförbudet för brännbart avfall till allra största delen kommer att vara genomfört någon gång under 2004–2006. Osäkerheten beror på om eller hur mycket avfallsmängderna kommer att öka samt i vilken takt och utsträckning som planer på ny kapacitet för förbränning och biologisk behandling realiserar. Därutöver kan konkurrensförhållanden mellan svenskt och importerat avfallsbränsle i viss mån påverka takten.

Länsstyrelsernas prövning av dispenser för deponering av brännbart avfall kommer att påskynda och säkerställa att beslut om ökad behandlingskapacitet fattas. Om deponiskatten successivt höjs för det avfall som omfattas av dispens, enligt förslag i denna utredning, kommer detta ytterligare påskynda avvecklingen av deponeringen.

Ett nationellt delmål om ökad biologisk behandling av källsorterat matavfall, tillsammans med kompletterande styrmedel, kommer att tydliggöra önskad utveckling och utgöra ett stöd för kommunerna i arbetet att förverkliga befintliga planer. Vi tror därför att biologisk behandling kommer att ha stor betydelse för att ersätta deponering av framförallt hushållsavfall.

Tydligare ansvarsförhållanden kommer att bidra till att utbyggnaden av behandlingskapacitet för verksamhetsavfall påskyndas. Ett mer systematiskt arbete med avfallsfrågor vid verksamheter kan både minska mängden avfall och öka andelen som materialåtervinns.

Krav på utsortering av hushållens farliga avfall och ökad kontroll av inkommande avfall till förbränning kommer att leda till säkrare hantering av farligt avfall och ett renare avfall till återvinning. Införlivandet av avfallsförbränningsdirektivet kommer att leda till skärpta krav på avfallsförbränningsanläggningarna. Tydligare krav på bättre teknik vid biologisk behandling kommer att leda till minskad miljöpåverkan från storskalig kompostering och rötning.

Tillsammans med förslag gällande avfallsplanering, statistik och förebyggande arbete kommer det fortsatta genomförandet av deponeringsförbuden att utgöra viktiga steg i en ekologiskt hållbar utveckling

Förslag

Naturvårdsverket föreslår vissa mindre förändringar i förordningen om batterier som svar på en remiss från miljödepartementet. Syftet är att förenkla och samordna tillämpningen med förordningen om producentansvar för el-produkter.

Sammanfattning av ”Samla in, återvinn! Uppföljning av producentansvaret för 2001, men också mycket mer...”, Naturvårdsverkets rapport 5237

Producentansvaret utvecklas hela tiden och gäller nu även för elavfall. Huvuddelen av återvinningsmålen för olika varugrupper överträffas, men det finns undantag. Höjda kravnivåer för vissa förpackningsslag har hittills inte gett önskat resultat och nu bör åtgärderna för plast och aluminium intensifieras, menar Naturvårdsverket. Insamlingen av el-avfall är redan rekordhög. Den nuvarande årstakten, cirka 10 kg el-avfall per invånare och år, är sannolikt inofficiellt världsrekord! Höjd bilskrotningspremie i juli år 2001 har hittills medfört minskad nedskräpning och kraftigt ökade utbetalningar ur bilskrotningsfonden.

Naturvårdsverket gör årligen en uppföljning av hur producenterna har nått återvinningsmålen. Det gäller avfall som omfattas av producentansvaret, numera uttjänta förpackningar, returpapper, däck, bilar, elektriska och elektroniska produkter. I år inkluderas även den frivilliga överenskommelsen om kontorspapper, en redogörelse för batteriinsamlingen i Sverige och dess resultat samt en beskrivning av effekterna av de ändrade nivåerna för bilskrotningspremier och bilskrotningsavgifter som trädde i kraft den 1 juli 2001.

Med anledning av denna uppföljning lägger Naturvårdsverket även ett antal författningsförslag, vilka rör förpackningar, däck, bilar, elektronik och elektriska produkter samt batterier. Flera av förslagen överensstämmer i stor utsträckning med de förslag som utredningen Resurs i Retur (SOV 200 1: 102) nyligen presenterat. En del av förslagen behöver analyseras ytterligare något. Naturvårdsverket väljer att ändå lägga fram alla förslag. De kan då komma att remissbehandlas och diskuteras i ett bredare sammanhang i samband med den proposition om produkter, producent ansvar, kretslopp och avfall som nu förbereds i regeringskansliet. Förslagen syftar till att underlätta tillsyn och öka efterlevnaden. Samtliga förslag bedöms få relativt små eller mycket små konsekvenser. Rapporten "Samla in, återvinn!", är upplagd så att information och resultat redovisas varugrupsvis. Kapitelindelningen följer varugrupperna. I slutet av varje kapitel samlas Naturvårdsverkets ställningstaganden under särskild rubrik. När statistik redovisas i löpande text anges först siffran för år 2001 och därefter inom parentes jämförbar siffra för år 2000, där sådan finns tillgänglig. Författningsförslagen redovisas löpande i det sammanhang som motiverar dem, samt även samlat utan kommentarer i den sista bilagan.

Hur har producentansvaret för förpackningar fungerat?

Producentansvaret för förpackningar har fungerat väl under de år det varit i bruk, med undantag för nedskräpning i anslutning till samlingsstationerna. Naturvårdsverket har gjort regelbundna uppföljningar av hur producenterna nått målen sedan 1996. Verket kan konstatera att syftet med producentansvaret har uppnåtts. Det finns

fungerande insamlingssystem för alla materialslag, även om de kan förbättras på en del punkter. Återvinningen har ökat. Förpackningars innehåll av farliga ämnen har inte utgjort något märkbart problem. Fortfarande deponeras en del förpackningsavfall men denna hantering bedöms minska när utbyggnaden av avfallsförbränningsanläggningar är genomförd 2005–2006.

Kraven i den svenska förpackningsförordningen är generellt sett högre än i EU:s förpackningsdirektiv. Sverige klarar kraven i direktivet och går därtill utöver de maximinivåer för återvinning och materialutnyttjande som finns där. Sverige har dock kapacitet att återvinna den överskjutande mängden inom landets gränser. Den svenska förordningen ställer krav på sortering av förpackningsavfallet medan direktivet inte har något motsvarande krav.

Naturvårdsverket konstaterar att producenterna har svårt att klara energiutnyttjanddelen av återvinningsmålen. För att främja materialutnyttjande anser Naturvårdsverket att det bör övervägas att justera kravet på energiutnyttjande, så att det inte riktar sig mot producenterna. De förfogar inte över verktyget energiutvinning på samma sätt som över materialutnyttjande.

Laminat är en typ av förpackning som är på stark frammarsch. De ökande mängderna plastlaminat ställer till problem i återvinningsledet. Producenter bör noga väga in återvinningsbarheten när man utformar sina förpackningar.

Stora mängder mjuka plastförpackningar, som osorterat ingår i hushållsavfall, går till förbränning medan resten deponeras. Eftersom mjukplast inte lämpar sig för materialåtervinning så utför den konsument som sorterar ut de mjuka förpackningarna ett onödigt arbete, om det sker i kommuner där osorterat avfall bränns. Detta är ett dilemma för allmänhetens tilltro till återvinningssystemet.

Naturvårdsverket anser att kravet på sortering i förpackningsförordningen bör kunna omformuleras för vissa material. De mängder mjukplast som går till förbränning bör kunna räknas in i återvinningsresultatet. Samtidigt bör kravet på minst 30 % materialutnyttjande av plasten kvarstå. Hårdplasten lämpar sig bäst för materialutnyttjande och det bör inte vara svårt att lära konsumenten skilja på mjuk och hård plast.

Privatinförseln av glasförpackningar belastar kostnaden för insamlingssystemet. Privatinförsel av vin, sprit och öl har ökat som ett resultat av de regler som det svenska medlemskapet i EU medfört. Kvoterna för tillåten införsel har ökat och kommer att öka de närmaste åren. Tomflaskorna hamnar oftast i glasigloos där de belastar kostnaderna för det gemensamma insamlingssystemet. Samtidigt tenderar privatinförseln att förbättra de redovisade återvinningsgraderna, inte bara för glas utan även för PET och metall.

Nya återvinningskrav för förpackningar

Under år 2001 höjdes återvinningsmålen för flera förpackningsslag. Det har inneburit ett förbättrat resultat främst för stålförpackningar, som når 71 %. Förpackningar av glas, wellpapp och papper och kartong klarar även de målen.

Förpackningar av plast och aluminium klarar varken de tidigare lägre eller de nya högre målen. Tendensen är vikande trots ökade insatser. Naturvårdsverket anser när det gäller plastförpackningar att förutsättningarna för att uppnå målet är goda om kravformuleringen ändras något och tillräckliga utvecklingsåtgärder sätts in. Vidare anser Naturvårdsverket att målen för stål- och aluminiumförpackningar bör kunna slås samman till ett. Med ändrad målformulering och fortsatt ökade insatser torde målet kunna nås.

Av dryckesförpackningarna visar returglas och PET -flaskor för återfyllnad goda resultat. Returburkar av aluminium och engångsflaskor av PET är fortfarande långt under sina återvinningsmål. Naturvårdsverket anser att branschen har förutsättningar att uppnå målen om tillräckliga åtgärder sätts in. Höjd pant, intensifierad information eller fler och rätt placerade insamlings ställen är exempel på möjliga åtgärder.

Naturvårdsverket föreslår en ändring i förpackningsförordningen rörande producenternas skyldighet att rapportera, för att jämställa kravet med lydelsen i nyare producentansvars förordningar.

Preliminärt resultat för 2001 för återvinning av förpackningar, beräknat enligt Förpackningsdirektivet

För packning	Satt på marknaden	Materialutnyttjande	Energiutnyttjande	Återvinning i procent (år 2000)	Materialutnyttjande i procent (år 2000)
Glas	171 000	143 700	0	84% (86 %)	84% (86 %)
Plast	159 475	22 641	22 801	30 %* (35 %)	15% (18 %)
Papper	611 500	431 723	1290	70% (68 %)	70% (67 %)
Metall	68 179	46 044	600	68% (62 %)	67% (62 %)
Totalt	1 010 679	644 108	24 691	67% (66 %)	64% (63 %)

*) Om osorterade plastförpackningar som förbränns medräknas, uppnås 61 %

Nya initiativ för insamling av förpackningar

Förpackningsinsamlingens frivilliga åtagande innebär en rejäl satsning på flera olika lösningar och kommer att medföra en höjning av servicenivån, framför allt för hushåll. I dagsläget finns inga konkreta resultat från åtagandet att rapportera. Det tidigare initiativet där idrottsföreningar höll uppsikt över och städade återvinnings stationer var dock lyckat.

Ett gott samarbete mellan kommuner och Förpackningsinsamlingen är en förutsättning för ett lyckat resultat. Särskilt försöket med samordningsentreprenörer är intressant. När det gäller fastighetsnära insamling behövs flera aktörer så att fler fastighetsägare kan efterfråga och investera i fastighetsnära källsorteringssystem.

Förpackningsinsamlingen kostar ett svenskt hushåll ca 160 kronor per år. Summan baserar sig på de avgifter som REPA och Svensk Glasåtervinning tar för insamling och återvinning.

Nya materialbolag för lantbruksplast och träförpackningar

Prop. 2002/03:117
Bilaga 5

Ett materialbolag, SVEP Retur, för lantbruksplast har bildats. Enligt ett åtagande ska detta bolag samla in och materialutnyttja 30 procent av den plast som används jordbruket, som ensilageplast och till säckar för gödsel och utsäde.

Det nya materialbolaget för träförpackningar, Svenskt Returträ, befinner sig i ett uppbyggnadsskede för sitt insamlings- och återvinningssystem, och kan ännu inte presentera några resultat. Det finns redan etablerad återvinning av träförpackningar men mycket går till förbränning. Ett tillförlitligt kontrollsystem krävs för att kvaliteten på träpallar ska kunna upprätthållas. Importpallar av undermålig kvalitet skapar problem för både användare och återvinnare.

Återvinningsresultat år 2001 för övriga varugrupper

<i>Varugrupp</i>	<i>Materialutnyttjande % (2000 inom parentes)</i>	<i>Kommentarer</i>
Tidningar	82 % (80)	
Kontorspapper	53 % (50)	
Däck	54,9 % (30,6)	
Bilar	81 % (81)	
Elektriska och elektroniska produkter	10 kg/invånare, år (4,5)	Stor osäkerhet i siffrorna
Blybatterier	95 %	
Nickelkadmiumbatterier	Svårt att beräkna	
Kvicksilverbatterier	79%	Ej materialutnyttjande utan slutförvaring.

Tidningar och kontorspapper ökar starkt

Tidningar insamlas och materialåtervinns. Resultatet 82 % är en ordentlig ökning jämfört med tidigare år. Kontorspappersinsamlingen har ökat från 50 % till 53 %. Även här går allt papper till materialåtervinning. Kontorsinsamlingen har förnyat sitt frivilliga åtagande om insamling av kontorspapper. Målet är höjt från 50 % år 2000 till 75 % år 2006.

Däckåtervinningen ökar starkt trots en brand under året

Alla insamlade däck omhändertas på annat sätt än genom deponering. Materialåtervinningen och materialersättningen har ökat starkt under året från 30,6 % till 54,9 % och dominerar nu som behandlingsmetoder. Genom avtalen mellan SDAB och bilskrotare, kan ansvarsplaceringen för den sista generationen uttjänta bildäck vara på väg mot sin lösning. Brandförebyggande åtgärder, exempelvis mindre lager, är viktiga för att förhindra eller begränsa omfattningen av nya bränder i samband med däckåtervinning. Naturvårdsverket föreslår att syftet i förordningen om producentansvar för däck uppdateras genom en författningsändring i förordningens 1 §. Genom ändringen blir förordningens syfte att alla skrotdäck, inte bara minst 80 %, skall omhändertas på annat sätt än genom deponering. Den föreslagna formuleringen stämmer bättre överens med förordningen om deponering av avfall, vilken trädde i kraft i juli 2001.

Återvinningen av bilar närmar sig målet 85 %

Bilproducenterna genom BPS och dess nätverk av demonterare har nått upp till 81 % återanvändning och återvinning under år 2001. Förutsättningarna att nå upp emot målet 85 % under år 2002 är relativt goda, genom den glas återvinning som nu påbörjats med stöd av de nya generella föreskrifterna om bilsrotning. Naturvårdsverket anser det inte meningsfullt att ännu följa upp hur förordningen om producentansvar för bilar totalt sett fungerar, så länge producenterna inte har något inflytande över hur återvinningen skall finansieras eller var skrotbilarna skall tas om hand. Verket anser vidare att frågan om hur det ekonomiska producentansvaret ska genomföras nu bör utredas på nytt, eftersom förutsättningarna förändrats sedan den senaste utredningen. Därvid bör även tydligt definieras vem som har ansvaret för åtgärder mot nedskräpning och vilken grad av nedskräpning som kan accepteras eftersom åtgärderna är kostsamma.

Bilskrotning ska miljöanpassas och författningsändringar föreslås

Bilskrotning på det gamla och numera otillåtna sättet, det vill säga helt utan miljöhänsyn, kan innebära stora kostnadsfördelar, uppemot halva kostnaden, jämfört med modern miljöanpassad bilskrotning. Det blir därför mycket viktigt att de nya miljöreglerna för bilskrotning verkligen efterlevs. Naturvårdsverket vill peka på ett antal förutsättningar som bör vara uppfyllda för att reglerna ska ha förutsättningar att fungera väl:

- Kommunala bilskrotningskampanjer, med eller utan stöd från stiftelsen Håll Sverige Rent, bör upphandla bilskrotning från företag som följer gällande regler, men även ha system för att följa upp att så sker.
- Tillsynsreglerna i bilskrotnings lagen bör kompletteras med kommunen som lokal tillsynsmyndighet.
- Straffbestämmelserna i bilskrotningsförordningen bör flyttas och ändras så att den som bryter mot väsentliga krav, exempelvis skrotar bilar utan att vara auktoriserad, kan dömas till böter.

Naturvårdsverkets föreslår författningsändringar i bilskrotnings lagen och bilskrotningsförordningen. Ändringsförslagen syftar i huvudsak till att åstadkomma följande:

- Naturvårdsverket blir tillsynsvägledande myndighet.
- Kommunerna blir lokal tillsynsmyndighet.
- Det blir straffbart för icke-auktoriserade att bedriva bilskrotningsverksamhet.
- Villkoren för att få bli auktoriserad eller bibehålla sin auktorisation uppdateras.
- Vissa detalj formuleringar i författningarna uppdateras för att underlätta tillsyn.

Effekter av höjd bilskrotningspremie

Den 1 juli 2001 höjde regeringen nivån på bilskrotningspremien och bilskrotningsavgiften genom förändringar i bilskrotningsförordningen.

Höjningarna hade aviserats ett drygt halvår i förväg i regeringens proposition 2000/01:47 Ändringar i bilskrotningslagen. De viktigaste effekterna kan sammanfattas med att:

- Nedskräpningen i form av skrotbilar är svår att mäta men synes ha minskat.
- Åtgärderna för att minska nedskräpningen genomförs för närvarande genom Håll Sverige Rent och de kommunala bilskrotningskampanjerna. Åtgärderna står för drygt 10 % av bilskrotningsfondens utgifter.
- En omfattande hamstring av skrotintyg och gamla bilar har skett i väntan på höjd skrotningspremie.
- Hamstringens omfattning har varit sådan att om premiehöjningen istället skett utan förvarning hade den statliga bilskrotningsfonden idag sannolikt haft ytterligare minst 100 MKr i behållning.
- Naturvårdsverket håller det för sannolikt att många brott mot 12 § i bilskrotningsförordningen har begåtts och att det oftast skett i syfte att nå egen vinning. I det enskilda fallet kan det emellertid vara svårt att styrka brott.
- När höjd skrotningspremie aviseras ökar antalet riktigt gamla bilar, uttjänta bilar och skrotbilar som lagras på olika platser i avvaktan på högre skrotningspremie. Detta uppfattas ofta som nedskräpning.
- Nuvarande nivå på utbetalningar ur bilskrotningsfonden, i huvudsak bilskrotningspremien, är väsentligt högre än inbetalningarna till fonden. En långsiktigt hållbar finansiering av bilskrotning bör bygga på balans mellan intäkter och kostnader, vare sig finansieringen sker i statlig eller privat regi. Naturvårdsverket anser att det är för tidigt att ha en åsikt huruvida nivåerna på skrotningspremierna är rimliga.

Nya regler för el-avfall - mer än ett vanligt producentansvar

Den 1 juli 2001 infördes nya miljöregler för uttjänta elektriska och elektroniska produkter (el-avfall). I en ny förordning om producentansvar regleras producenters olika skyldigheter. I avfallsförordningen infördes ett förbud mot att deponera, förbränna eller fragmentera el-avfall som inte först behandlats av certifierade verksamheter. Naturvårdsverket utfärdade också särskilda föreskrifter om vilka försiktighetsmått dessa så kallade förbehandlare måste vidta.

Insamlingen av el-avfall redan rekordhög

Resultaten av de nya miljöreglerna har hittills visat sig mycket lovande. En rekordhög särskild insamling av el-avfall har uppnåtts redan från start. Den nuvarande årstakten är ca 10 kg per invånare och år, vilket är inofficiellt världsrekord. Konsumenters vilja att sortera el-avfall har visat sig stor trots att förutsättningarna för särskild insamling av elavfall inte alltid är så goda.

När det gäller lämpliga insamlings system och information till konsumenter finns en förbättringspotential. Reglernas detaljutformning kan behöva anpassas både till lokala förhållanden och kommande EU-direktiv. Kommunernas tillsyn över både producenter och förbehandlare kan behöva ökas. Tillsynen över producenter innebär dock praktiska

svårigheter. Naturvårdsverket föreslår i denna rapport att tillsynsansvaret förtydligas i förordningen om producentansvar.

Det är mycket som talar för att reglerna om kylskåp, batterier och el-produkter på sikt bör sammanföras till ett gemensamt regelverk. För såväl producenter, handel, kommuner som konsumenter är det både svårt och ologiskt att hålla reda på olika regler för varor som innehåller miljöfarliga batterier respektive andra elektriska varor. Det är också ologiskt att framöver skilja på huvudmannskapet mellan kylskåp och andra el-produkter som alla behöver ett särskilt omhändertagande. Ännu återstår dock flera pusselbitar innan det går att förutse hur det gemensamma regelverket slutgiltigt bör se ut, däribland hur de förestående EU-direktiven för elektronik och elektriska produkter behandlar varor som innehåller batterier. De två direktiven beräknas komma att fastställas under år 2002. De kommer då att innebära att den svenska förordningen om producentansvar behöver kompletteras bland annat med insamlingsmål, återvinningsmål, förbud mot vissa farliga ämnen i nya produkter på den svenska marknaden samt krav på märkning av vissa produkter. Det finns alltså skäl att avvakta något innan man genomför större förändringar i regelverken.

Batteriinsamlingens resultat och ekonomi

Insamlingen av blybatterier ligger årligen på eller över 95 % och allt som insamlas materialåtervinns. Insamlingsgraden för nickelkadmiumbatterier är mycket svår att beräkna eftersom produkterna har olika lång livslängd, i vissa fall upp till 15 år. Försålda mängder har dock stadigt minskat medan insamlingen ökat. Sedan år 2000 överstiger insamlingen försåld mängd samma år. Alla nickelkadmiumbatterier materialåtervinns också. Kvicksilverbatterier har generellt en betydligt kortare livslängd än övriga miljöfarliga batterier. Jämför man försäljning med insamling uppnåddes 79 % insamlingsgrad år 2001 för kvicksilverbatterierna. Kvicksilver får inte återvinnas i Sverige. Det skall slutförvaras, Naturvårdsverket har för avsikt att från år 2003 ta in statistik från kommunerna över samtliga insamlade batterier, det vill säga även de icke miljöfarliga. Därefter kan mer heltäckande insamlingsresultat redovisas. År 2001 tillfördes batterifonden cirka 70 Mkr för blybatterier och cirka 41 Mkr för nickelkadmium- och kvicksilverbatterier tillsammans. Totalt uppgår fonden nu till cirka 496 Mkr. Av dessa förväntas mellan 50-100 Mkr betalas ut det närmaste året för utvinningen av kvicksilvret i de kvicksilverbatterier som sedan 1987 har lagrats i Sverige i väntan på slutbehandling. Cirka 42 Mkr har betalats ut för insamling, sortering och slutligt omhändertagande av miljöfarliga batterier under år 2001. Samma år bekostades informationsinsatser för cirka 10 Mkr.

Sammanfattning av ”På väg mot miljöanpassade produkter”, Naturvårdsverkets rapport 5225

Uppdrag om utveckling av den miljöorienterade produktpolitiken

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för år 2001 av regeringen i uppdrag att ta fram underlag som ska ligga till grund för vidare utveckling av den miljöorienterade produktpolitiken. Underlaget skulle fokusera på hur styrmedel och verktyg kan samverka och effektiviseras samt om det finns behov av nya styrmedel och verktyg för att uppnå målen med den miljöorienterade produktpolitiken.

Syftet med den miljöorienterade produkt politiken är att minimera produkters påverkan på hälsa och miljö under hela dess livscykel från vaggan till graven i syfte att bidra till en hållbar produktion och konsumtion och att miljö kvalitetsmålen nås. Dagens näringslivsstruktur och den mycket omfattande internationella handeln kräver en strategi, som tar hänsyn till dessa förhållanden.

Arbetet med produkter spänner över många olika miljöproblem, styrmedel och verktyg, aktörer, olika politikområden etc. Naturvårdsverket har därför i detta uppdrag valt ett brett angreppssätt , framförallt i syfte att identifiera hinder och möjligheter samt eventuella målkonflikter för den fortsatta utvecklingen på en övergripande nivå, samt försökt att identifiera luckor i det nuvarande arbetet med miljöanpassning av produkter.

Produkters miljöpåverkan

Dagens miljöproblem är i hög grad förknippade med väst världens konsumtion av produkter. Konsumtionen ger upphov till olika typer av miljöpåverkan från alla delar av produktens livscykel; råvaruutvinning, produktion, användning, återvinning, slutligt omhändertagande inklusive transporter i alla led. Produkter kan vara allt från en kortlivad dagligvara till en byggkonstruktion som kanske ska stå i hundratals år. Produkter inbegriper även tjänster. Exempel på viktiga miljöproblem som är intimt förknippade med konsumtionen av varor och tjänster är klimatpåverkan, diffusa utsläpp av kemikalier samt de miljöproblem som uppstår vid hanteringen av den stora mängden avfall som konsumtionen ger upphov till.

Den totala energianvändningen i Sverige beräknas öka med 35 % och råvaruanvändningen med mellan 20 till 40 % till år 2030 om inget görs. Det är resursanvändningens miljöpåverkan som är det centrala problemet t.ex. genom utsläpp av tungmetaller och påverkan på flora och fauna. Klimatfrågan är ett globalt miljöproblem. Världens energiförsörjning baseras till mer än 75 % på fossila bränslen som vid förbränning ger upphov till bildning av växthusgaser. Utsläpp av koldioxid, som är den dominerande växthusgasen, kommer företrädesvis från förbränning av fossila bränslen inom transportsektorn, energisektorn och tillverkningsindustrin.

Det finns ett stort antal kemiska produkter, uppskattningsvis ca 20 000 – 70 000, på marknaden. Produktion, konsumtion och kvitt blivning av produkt er kan ge upphov till spridning av kemikalier och

risk för skada på människors hälsa eller i miljön i varierande grad under olika delar av produktens livscykel.

De ökade avfallsmängderna, liksom den ökade förbrukningen av material och energi, indikerar att utvecklingen inte går i riktning mot ekologisk hållbarhet. Det innebär risk för ökad miljöpåverkan i olika led, bland annat vid avfallets omhändertagande. Avfallets sammansättning kan vara avgörande för miljöpåverkan. Men avfall som består av inert material utgör ett resurshushållningsproblem.

Godstransport är en betydelsefull del av miljöbelastningen i många produkters livscykel och det är sällan som samtliga produktionssteg är lokaliserade inom ett och samma land. EU-kommissionen bedömer att om inget görs så kommer lastbilstrafiken inom EU att öka med 50 % under de närmaste 10 åren.

Utsläpp av fosfor och kväve kan i stor utsträckning hänföras till livsmedelskedjans alla led. De orsakar övergödning vilket bland annat leder till utarmning av biologisk mångfald samt igenväxning av sjöar och vattendrag.

Det behövs en samlad kunskap om produkters miljöbelastning från uttag av råvara, tillverkning, användning, omhändertagande samt transporter i alla led. En god långsiktig kunskapsförsörjning bör innebära möjlighet att följa miljöbelastningen över tid. Den behövs för att kunna göra framtida prioriteringar inom ramen för den miljöorienterade produktpolitiken. Arbetet med att utveckla kunskap om produkters miljöpåverkan kräver samverkan mellan berörda myndigheter och aktörer.

Hållbar produktion och konsumtion

Sambandet mellan ökad tillväxt och utarmning av naturens resurser har förts upp på internationella såväl som på nationella politiska dagordningar, främst sedan Riokonferensen 1992. Tidigare hade miljöproblematiken mycket av en regional eller nationell karaktär som handlade om att åtgärda utsläpp från miljöstörande verksamheter. Idag har miljöproblemen blivit allt mer globala. Industrialiseringen har skapat välstånd men samtidigt bidragit till storskaliga miljöproblem. Om dagens produktions- och konsumtionsmönster fortsätter kommer detta att medföra direkta konsekvenser för den globala miljön. Även om ny teknologi och andra åtgärder på sikt skulle kunna bidra till att vända dessa ohållbara trender genom en högre resurseffektivitet riskerar denna effekt att motverkas av en ökning av den totala konsumtionen.

En integrerad produktpolitik skall bidra till en hållbar utveckling inte bara genom att minska produkters negativa inverkan på miljön, utan också genom att förändra konsumtionen och efterfrågan i en hållbar riktning. Användningen av jordens resurser behöver effektiviseras för att möta den ständigt ökande efterfrågan.

Kommissionen har i grönboken för IPP betonat vikten av att arbeta med efterfrågesidan. Vad gäller hushållens konsumtion anför kommissionen att konsumenterna måste få tillgång till lättbegriplig, relevant och trovärdig information. Naturvårdsverket instämmer i detta men menar att det inte är en tillräckligt åtgärd för att driva utvecklingen framåt. Hinder för att individer ska agera miljöanpassat kan vara såväl

individrelaterade som t.ex. vanor som yttre som t.ex. brist på fungerade kommunikationer. För att individer ska agera miljöanpassat krävs att det finns yttre förutsättningar för detta. Alla aktörer längs kedjan har ett ansvar inom sitt område men staten har det övergripande ansvaret att styra mot hållbar produktion och konsumtion.

I regeringens miljömålsproposition⁵ som är beslutad av riksdagen finns ett antal mål och delmål. I syfte att uppnå målen har också tre strategier utarbetats som skall vara vägledande i arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen. IPP som är ett huvudelement i strategin för giffria och resurssnåla kretslopp bidrar främst till att uppnå miljö kvalitetsmålen Gift fri miljö, Ingen övergödning, Begränsad klimat påverkan och Skyddande ozonskikt samt vissa delmål under God bebyggd miljö. Att utveckla IPP bidrar således till att målen uppfylls. Den miljöorienterade produktpolitiken har även kopplingar till de andra strategierna.

Vad omfattar IPP

EU-kommissionens grönbok om IPP fastställer övergripande mål för strategin att minska produkters miljöpåverkan genom hela livscykel. Enligt rådsslutsatserna kan IPP ge ett värdefullt bidrag till alla tre dimensionerna i EU strategin för en hållbar utveckling genom att främja ett allmänt miljö tänkande på marknaden, angripa ohållbara trender, främja innovation av produkter som är sunda i miljö hänseende, höja nivån på konsument skyddet och utgöra en länk mellan sociala och ekonomiska aspekter. Enligt såväl grönboken som rådsslutsatserna omfattar IPP såväl varor som tjänster.

En produktpolitik baserad på en helhetssyn där samordning sker av viktiga krav på produkterna såsom krav på säkerhet, etik, jämställdhet, kvalitet, miljöanpassning och funktionalitet bör därför skapas.

Det har diskuterats om alla typer av varor, t.ex. livsmedel, ska omfattas av IPP. Naturvårdsverket anser att oavsett vilken varugrupp som berörs så är det av yttersta vikt att arbeta enligt IPP:s intentioner om helhetssyn, aktörssamverkan etc. och att alla varor därför bör omfattas av IPP-strategin.

Utvecklingen går från det industriella samhället till ett tjänste- och kunskapssamhälle. Tjänstesektorn i Sverige kommer troligen att öka. Allt fler företag lägger ut delar av sin verksamhet på entreprenad. Delar av tjänstesektorn står för en relativt stor miljö påverkan. Det finns anledning att inom ramen för IPP- arbetet uppmärksamma tjänstesektorn i högre grad än tidigare.

IPP-strategin föreslås, utifrån intentionerna i regeringens skrivelse om en miljöorienterad produktpolitik samt grönboken och rådsslutsatserna för IPP samt vad som framkommit i arbetet med denna rapport, bygga på tre grundelement;

- *Ökad helhetssyn* genom att förbättra informationsflödet och öka kunskapen om produkters miljöbelastning i ett livscykel perspektiv
- *Bättre förutsättningar för marknadens aktörer* genom tydliga spelregler, ökat utbud och efterfrågan av miljöanpassade produkter samt internalisering av miljö kostnader.

⁵ Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier, Reg.prop.2000/01:130

- *Ökad aktörssamverkan* genom ökad dialog längs produktkedjan, ökat erfarenhetsutbyte, och kunskapsöverföring samt engagemang av ”nya aktörer”.

Utifrån dessa grundelement läggs ett antal förslag i syfte att driva ut vecklingen framåt. Indikatorer för att följa utvecklingen behöver tas fram i samverkan med berörda aktörer.

Ökad aktörssamverkan

Att utnyttja marknadskrafterna för att främja miljöanpassade produkt är en del av IPP-strategin. Det finns många aktörer som direkt eller indirekt påverkar köpare (individer och organisationer) och/eller säljare(företag).

De styrmedel och verktyg som diskuteras inom ramen för IPP når inte alla de aktörer som påverkar de produkter som sätts på marknaden i tillräckligt hög utsträckning. De verktyg som finns har heller inte fått tillräckligt stor genomslagskraft. För att uppnå en hållbar produktion och konsumtion krävs att alla aktörer är involverade och att de styrmedel och verktyg som används samverkar och styr åt rätt håll. Staten har en roll att fylla för att se till att alla aktörer blir medvetna om och tar sitt ansvar. Såväl regeringen som myndigheter för redan idag dialoger med olika branscher om miljöanpassning av olika slag. Arbetet behöver vidareutvecklas och resurser behöver avsättas för detta. Det måste finnas aktörer som förser företagen med kunskaper och kompetens. Aktiviteten för miljöarbete måste öka hos de små och medelstora företagen.

Ökad integrering av olika politikområden

En av förut sättningarna för att IPP ska få genomslagskraft är att åtgärder inom olika politikområden som har betydelse för produktion och konsumtion förstärker varandra. Inom ramen för detta uppdrag har därför en översiktlig genomgång gjorts av dessa i syfte att försöka kartlägga och undanröja eventuella målkonflikter och oklarheter, tydliggöra kopplingar samt skapa en helhetssyn.

De områden som sannolikt är svårast att samordna är miljö och handel över gränserna, där det inte bara är miljöreglernas utformning som har betydelse. Skilda ambitioner i miljöarbetet och olika nivåer på miljökraven kan också skapa handelshinder. I takt med att antalet miljökonventioner ökar, liksom de handelsrelaterade bestämmelserna i dem, har också risken för konflikter mellan WTO:s regler och de internationella miljökonventionerna ökat. Det är viktigt att försöka göra regelverken kompatibla.

Godstransporter är en viktig del av miljöbelastningen i många produkters livscykel och det är sällan som samtliga produktionssteg är lokaliserade inom ett och samma land. Trenden mot stadigt ökade godstransporter måste brytas. Miljöanpassade godstransporter måste öka. Även här krävs insatser inom EU.

Styrmedel och verktyg

Hittills har mycket av forskningen och utvecklingen inom området miljöanpassade produkter saknat helhetsperspektiv. Den har till största

delen rört enskilda styrmedel snarare än de system som berör olika aktörer, materialflöden och produkter. Här har den integrerade produktpolitiken en viktig roll att fylla för att skapa instrument som också kan hantera hela större produktsystem. Ett antal styrmedel och verktyg har analyserats från ett brett över gripande perspektiv. En analysmodell med utgångspunkt i ett antal hinder som behöver undanröjas för att nå de övergripande målen som t.ex. miljö kvalitetsmålen har använts. Analysen har också avsett hur olika styrmedel och verktyg bättre kan samverka och effektiviseras och om det finns luckor i de nuvarande systemen som behöver åtgärdas.

Av slut satserna från analysen framgår att det idag saknas tillräckliga kunskaper hos såväl enskilda personer som yrkesutövare och beslutsfattare för att förstå miljöproblemens ursprung och konsekvenser. En god miljöutbildning utgör en av grunderna för att samhället ska kunna förändra sig i hållbar riktning. Utbildningsinsatser behövs därför på många håll i samhället. Mer forskning med tvärvetenskaplig inriktning som stöder ut vecklingen mot hållbar produktion och konsumtion är nödvändig. Tillgång till god information anpassad till olika aktörers behov längs produktkedjan är också en grundförutsättning. För att åstadkomma detta krävs stora insatser för att samordna olika typer av information och miljöverktyg. Olika miljöverktyg skapar i sig inte ett engagemang eller förändringsvilja för miljöfrågor. Men de ut gör ett bra hjälpmedel för att ta fram och sprida information.

Om ekonomiska styrmedel infördes i högre grad skulle de ge incitament till förändringar. Men för att införa sådana krävs en acceptans. Detta kan åstadkommas med bättre utbildning, mer information och även dialoger med näringsliv och andra grupper.

Juridiska styrmedel kan skapa tydliga spelregler. Ett område med otydliga spelregler är offentlig upphandling. Av tillgängliga studier framgår att lagstiftning är en drivkraft för företagens miljöarbete. En stärkning av livscykel perspektivet i Miljöbalken bör leda till att såväl företag som myndigheter i högre grad prioriterar de viktigaste miljöproblemen. En sådan förändring bör också leda till ett ökat livscykel perspektiv inom ramen för t .ex. miljöledningssystem.

Förslag till utveckling av den miljöorienterade produktpolitiken

Ökad helhetssyn

genom att förbättra informationsflödet längs produktkedjan och öka kunskapen om produkters miljöbelastning i ett livscykel perspektiv.

Analysen visar på ett stort behov av tillgång på information och kunskap för att kunna fatta beslut som leder till en minskad miljöbelastning från produktion och konsumtion. Förslagen nedan har utformats med syfte att över brygga dessa hinder.

Information

- **Ytterligare resurser bör avsättas för att göra information tillgänglig** och anpassad till de olika aktörernas behov. Arbeta bedrivs redan idag i många fora och detta bör förstärkas. En samverkan mellan dessa fora bör ske bl.a. annat inom ramen för det föreslagna fortsatta IPP-samarbetet (se nedan). Arbetet förutsätter även internationell samverkan. I arbetet bör ingå att:
 - öka tillgängligheten på offentliga livscykeldata, vilket kräver samhälleliga resurser. Den praktiska utformningen behöver utvecklas vidare liksom kunskapen om vilka åtgärder som krävs för att öka efterfrågan på livscykelrelaterad information,
 - se över möjligheterna att samordna olika typer av information som t.ex. miljövarudeklarationer och miljömärkning samt se över möjligheten att anpassa nuvarande certifierade miljövarudeklarationer till olika målgrupper,
 - tydliggöra hur kemikalier bättre kan hanteras inom såväl livscykelanalyser som miljövarudeklarationer,
 - göra en utvärdering av hur övriga miljöfrågor beaktats vid framtagande av kriterier för energimärkning av olika produkter.
- **Sverige bör i framtida utveckling av aktuella standarder inom ISO 14000-serien** driva frågan om att få komponenterna att samverka som en helhet med miljöledningssystem som bas. EMAS och ISO 14001 bör ha ett tydligare produktfokus och livscykelperspektiv. Krav på offentlig redovisning bör införas i ISO 14001, i likhet med EMAS.
- En fortsatt harmonisering och koordinering mellan **Svanmärkningsen och EU-blomman** bör ske. Ett utökat globalt samarbete eftersträvas.

Kunskapsutveckling

- **Ett forskningsprogram** som stöder utvecklingen mot hållbar produktion och konsumtion bör byggas upp och finansieras av Naturvårdsverket tillsammans med berörda forskningsfinansiärer. Forskningsprogrammet bör innehålla såväl naturvetenskapliga som samhällsvetenskapliga och humanvetenskapliga aspekter. Aspekter som särskilt bör belysas är incitament och drivkraft för miljöanpassning av produktion och konsumtion och utveckling av systemanalytiska metoder som beslutsstöd. Det är viktigt att sådan forskning även bedrivs på EU-nivå och Sverige bör delta i detta arbete.

Utbildning

- **Miljöundervisningen** måste i högre grad än idag bli mer tvärvetenskaplig och mer inriktad på hållbarhet. Konflikter mellan olika samhällsmål bör belysas etc. Skolverket bör fortsättningsvis arbeta för att stödja en sådan utveckling i samarbete med andra berörda myndigheter.
- **Högskolorna** bör arbeta vidare inom ramen för sitt miljöledningsarbete med att integrera utbildning om miljöfrågor i olika

typer av andra utbildningar som t ex för ekonomer, tekniker och designers.

- **Upphandlare och inköpare** behöver generellt mer miljökunskaper men utbildningen bör också omfatta frågor som resurshushållning, hållbar konsumtion och vikten av att beakta livscykelkostnader (som ofta är kopplat till energianvändning). Det är även viktigt att ledningen informeras och utbildas. Utbildning behöver bedrivas kontinuerligt. Vad gäller upphandlare bör en samordning av utbildningen ske som förslagsvis kopplas till huvudmannskapet för EKV-delegationens Internet baserade upphandlingsverktyg.

Bättre förutsättningar för marknadens aktörer

genom tydliga spelregler, ökat utbud och efterfrågan av miljöanpassade produkter samt internalisering av miljökostnader.

Analysen visar på ett behov av gemensamma internationella spelregler både med avseende på handelsregler och miljö- och produktlagstiftning. Likaså krävs ett tydliggörande av livscykelperspektivet i miljölagstiftningen. En internalisering av miljökostnader ger en konkurrensneutral styrning mot minskad miljöbelastning

Internationell tydlig spelplan

- Sverige bör verka för att det inom EU tas fram en strategi för att stärka det **internationella samarbetet** med avseende på hållbar produktion och konsumtion. Resultaten från Johannesburgkonferensen bör följas upp och vidareutvecklas.
- Sverige bör verka för att **miljöfrågorna jämsställs med fri handel** på internationell nivå och att en fungerande mekanism tillsätts för att hantera eventuella konflikter. Ett alternativ är att bilda en grön motsvarighet till WTO. Ett annat alternativ är att integrera miljöfrågorna bättre inom WTO:s regelverk.
- Sverige bör agera för ett **förtydligande av regelverket** när frågor kring miljömärkningens förhållande till handelsreglerna tas upp i den kommande handelsrundan som en följd av Doha-deklarationen.
- **Olika krav i produktlagstiftning** som yttre miljö, säkerhet, hälsa och arbetsmiljö bör åtminstone på sikt så långt som möjligt **samordnas**. En utgångspunkt bör vara att regelverket så långt möjligt ska vara gemensamt inom EU. Naturvårdsverket har initierat ett forskningsprojekt var i ingår en översikt om europeisk produktlagstiftning och identifiering av möjliga vägar att ställa krav på miljöhänsyn. Det finns olika tänkbara möjligheter; att införa en generell produktlagstiftning på miljöområdet, komplettera produktsäkerhetsdirektivet med miljö, komplettera befintliga produktdirektiv med miljöaspekter, användning av New Approach etc. Sverige bör verka för att ett **livscykelräkande** införs i relevanta EG-direktiv riktade mot produkter och verksamhetsutövare.
- Sverige bör verka för att de **revidera de upphandlingsdirektiven** tydligt ska ange möjligheten och skyldigheten att ställa miljökrav i

enlighet med EG-fördragets intentioner och utvecklingen i rättspraxis. Sverige bör verka för att **teknikupphandlingar** med tydliga miljökrav kommer tillstånd på EU-nivå.

Prop. 2002/03:117
Bilaga 6

Nationell lagstiftning

- Miljöbalkskommittén ser för närvarande över miljöbalkens allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och hur de tillämpas. Naturvårdsverket anser att det måste tydliggöras att miljöbalkens allmänna hänsynsregler omfattar ett livscykelerspektiv. Syftet med ett sådant tydliggörande är att betona att samtliga som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd har en skyldighet att verka för att begränsa varornas och tjänsternas miljöpåverkan under hela dess livscykel. Genom att livscykelerspektivet tydliggörs kan de faser av produktens livscykel som ger upphov till de största miljöbelastningarna identifieras och därmed ge underlag för nödvändiga prioriteringar. Miljöbalkskommittén bör se över hur ett dylikt tydliggörande kan göras. Det kan även vara lämpligt att Naturvårdsverket kompletterar med allmänna råd och annan vägledning avseende balken i nu aktuellt hänseende.
- Miljöbalkskommittén ser för närvarande över bl.a. prövningsordningen enligt miljöbalken. Miljöbalkskommittén bör se över om även annan verksamhet än idag bör omfattas av anmälnings- eller prövningsplikt. En sådan översyn bör utgå från den faktiska miljöpåverkan en verksamhet har.

Internalisering av kostnader

- Skatten på klimatpåverkande energikällor såsom kol och olja bör fortsätta att öka successivt. En utredning bör tillsättas som fokuserar på att utvärdera ett eventuellt införande av **nya skatter på råvaror** som ett led i att minska miljöbelastningen i samband med resursuttag. Utredningen bör även se över möjligheterna att ta bort miljöskadliga subventioner samt undantagsregler, inte minst för energirelaterade skatter. Fastighetsskattens inverkan på ”miljöinvesteringar” bör ses över i syfte att ändra utformningen så att hushållens och företagens miljöinitiativ inte motverkas.
- Sverige bör i EU driva frågan om **gemensamma miniminivåer** för miljöskatter där miljöproblemen är internationella/globala.

Ökad aktörssamverkan

genom ökad dialog längs produktkedjan, ökat erfarenhetsutbyte och kunskapsöverföring samt engagemang av ”nya aktörer”

Insatser för att miljöanpassa produktion och konsumtion bedrivs i samverkan mellan stat, näringsliv och frivilligorganisationer i flera olika fora och med olika modeller för finansiering. Arbetet har kommit igång väl, men saknar resurser för att kunna utvecklas och nyttiggöras i en

större krets. Staten har en viktig roll i att driva på detta arbete och underlätta vidareutvecklingen och implementeringen av de verktyg som beskrivs.

Prop. 2002/03:117
Bilaga 6

Implementering

- **En särskild satsning för vidareutveckling och implementering av IPP.** Naturvårdsverket förslår en särskild satsning där under 5 år årligen 20 miljoner omdirigeras till förebyggande arbete från återställningsanslaget. Resurserna bör riktas till de samarbetsorgan som driver miljömärkningssystemet, utvecklar miljövarudeklarationer, förvaltar EKU-delegationens informationsverktyg för offentlig upphandling etc. Därutöver behöver medel avsättas för fortsatt utvecklingsarbete inom ramen för de samarbeten kring hållbar produktion och konsumtion som Naturvårdsverket deltar i.

En plattform behövs för det fort satta samarbetet kring miljöanpassning av produktion och konsumtion mellan Naturvårdsverket och övriga parter med sikte på implementering, bl.a. för relevanta produktgrupper. Naturvårdsverket föreslår att ett särskilt råd, knutet till verket, med representanter för berörda parter bör bildas för att styra detta arbete.

- **En handlingsplan för hållbar konsumtion** bör tas fram med fokus på att föreslå åtgärder för att uppnå, samt precisera och vidga perspektiven kring begreppet, hållbar konsumtion. Utredningen bör utgå från befintlig kunskap om konsumtionsmönster. De sociala, ekonomiska och ekologiska aspekterna av hållbar utveckling bör vägas samman i handlingsplanen. Arbetet bör ske i form av en offentlig utredning. Utredningen bör ha ett öppet arbetssätt som stimulerar till visionsskapande och debatt.
- Staten bör utnyttja sin **ägarroll och ta tydliga miljö- och etikhänsyn** i sina verksamheter som t.ex. i pensionsfonder och fastigheter och därmed utgöra ett föredöme i arbetet för hållbar produktion och konsumtion.

Godstransporter

- **Behov av samordning av olika system för godstransporter** har lyfts fram av dialogpartners i näringslivet. Detta gäller speciellt transporter inom Europa. Sverige bör verka för att utvecklingsarbete bedrivs inom EU i syfte att utveckla mindre miljöbelastande system som underlättar goda logistiska lösningar. Särskilt bör en harmonisering av järnvägssystemen i Europa uppmärksammas.

Godstransportfrågorna, som utgör en viktig del av produkters livscykel behöver uppmärksammas i ökad grad. Det kan ske vid olika typer av dialoger med näringslivet samt vid tillämpningen av miljöbalken.

Sammanfattning av ”Deponering av avfall i glesbebyggelse”, Naturvårdsverkets rapport 5191

Deponeringsdirektivet 1999/31/EG ger möjlighet för medlemsstaterna att efter eget val förklara att vissa delar av direktivet inte skall vara tillämpliga på deponeringsanläggningar i glesbygder, förutsatt att deponeringsanläggningen är avsedd för deponering av avfall som uteslutande uppkommit i glesbygden

Regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket att med hänsyn tagen till miljömässiga och samhällsekonomiska effekter utreda lämpligheten att tillämpa undantagsmöjligheten för glesbebyggelse enligt deponeringsdirektivets definition.

Undantagsmöjligheten omfattar endast de krav avseende deponier som finns formulerade i deponeringsdirektivet och inga andra nationella krav såsom förbudet om att deponera brännbart och organiskt avfall från 2002, respektive 2005.

Ett undantag för glesbygds deponier utifrån deponeringsdirektivets definition innebär att en sannolik ökad lokal miljöpåverkan skall vägas mot mer mellanlagring och längre transporter till annan deponi som uppfyller kraven.

I Sverige finns glesbygdsområden enligt deponeringsdirektivets definition endast finns i norra Sverige och framför allt i fjällkedjan. 26 kommuner har glesbygdsområden men ingen kommun består endast av glesbygdsområde utan endast delvis. I de 26 kommunerna kan det konstateras att det endast finns 2 deponier inom de definierade glesbygdsområdena.

Sverige har ett antal mycket små deponier med snarlika problem, som inte faller under definitionen glesbygd enligt deponeringsdirektivets snäva definition. De problem, som kan uppstå, kan lösas genom det enskilda avsteg som deponeringsdirektivet tillåter. Det enskilda avsteget är inte beroende av geografiskt placering av deponin, utan bedöms utifrån påverkan på hälsa och miljö.

Det saknas skäl för Sveriges del att utnyttja det generella undantaget för deponier i glesbebyggelse. Eftersom endast enstaka deponier finns inom sådana områden blir de samhällsekonomiska effekterna försumbara. Dessutom skulle ett sådant undantag medföra att möjligheten att ställa krav på skyddsåtgärder och att kontrollera sådana deponier minskar väsentligt.

Sammanfattning av ”Uppföljning av deponeringsförbuden”, rapport från Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att följa utvecklingen och efterlevnaden av bestämmelserna om deponeringsförbuden för brännbart och organiskt avfall. Uppdraget syftar till att verket kontinuerligt ska följa utvecklingen på området och redovisning till regeringen ska göras årligen fram till 2004.

Förbudet mot att deponera utsorterat brännbart avfall trädde i kraft den 1 januari 2002 men på grund av att det i stora delar av landet råder brist på kapacitet att återvinna avfallet, behöver viss deponering av sådant avfall fortsätta ännu en tid. Vid brist på kapacitet att återvinna avfallet har länsstyrelsen möjlighet att meddela dispens från deponeringsförbudet. Naturvårdsverket har för denna redovisning låtit samtliga länsstyrelser besvara en enkät om bl.a. mängden dispenser, vilka planer på utbyggnad av återvinningskapacitet som finns i länet samt länsstyrelsens uppfattning om hur reglerna fungerar.

Resultatet av enkätsvaren tyder på att behovet av återvinningskapacitet och den planerade utbyggnaden av kapacitet stämmer väl överens med de kapacitetsutredningar som Naturvårdsverket tidigare redovisat. Prognoser utifrån enkätsvaren visar att deponeringsförbudet för brännbart avfall till allra största delen kommer att vara genomfört någon gång under 2004-2006. Osäkerheten beror på om eller hur mycket avfallsmängderna kommer att öka samt i vilken takt och utsträckning som planer på ny kapacitet för förbränning och biologisk behandling realiserar.

Enkätsvaren visar att det skiljer sig avsevärt mellan länen hur snabbt deponeringen av utsorterat brännbart avfall kommer att minska. Utbyggnaden av återvinningskapacitet planeras ojämnt mellan länen och regional samverkan är därför viktig för att minska deponeringen i hela landet. I vissa regioner förväntas förbränningskapaciteten att bli större än uppkommen mängd avfall i regionen.

I utredningen framkommer att länsstyrelserna har en positiv uppfattning om dispensförfarandet och att de flesta anser att prövningen av dispenserna har stor effekt i att påskynda och säkerställa att beslut om ökad återvinningskapacitet fattas.

Naturvårdsverket anser att behov finns av att införa ett generellt krav på rapportering av mängden brännbart avfall som deponeras med dispens.

I rapporten beskrivs också Naturvårdsverkets pådrivande och uppföljande arbete under året för ett ekologiskt hållbart omhändertagande av avfall. Under hösten 2002 avser verket att påbörja utveckling av föreskrifter för dispensgivning och undantag från förbudet mot att deponera organiskt avfall. Verket avser även att ta fram ett förslag till förtydligande av definitionen av organiskt avfall.

Sammanfattning av ”Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp”, Naturvårdsverkets rapport 5214

Bakgrund

Miljomålskommitten föreslog i sitt betänkande *Framtidens miljö – Allas vårt ansvar* dels att 75 % av fosfor från avfall och avlopp senast år 2010 skulle ingå i kretsloppet mellan stad och land, dels att den beslutade kvantiteten skulle kunna återföras till jordbruksmark eller annan produktiv mark utan risk för hälsa och miljö. I den följande miljömålspropositionen gör regeringen bedömningen att fosfor från organiskt avfall och avloppsslam bör ingå i kretsloppet på det sätt som kommittén beskrev, men att det för närvarande saknas tekniska underlag som möjliggör ett kvantitativt och tidsatt delmål för denna fråga. Naturvårdsverket fick därför i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och intressenter utreda frågorna om miljö- och hälsoskydds krav för avloppsslam och dess användning samt om återföring av fosfor. Denna aktionsplan utgör redovisningen av detta uppdrag.

Övergripande mål och strategi

Aktionsplanen utgår från visionen om en framtid där utvecklingen är hållbar och miljö kvalitetsmålen är uppnådda. Eftersom många av de förslag och behov som presenteras i denna aktionsplan är kopplade till genomförandet av åtgärder för att uppnå miljö kvalitetsmålen, så kommer nedanstående mål att ha samma tidsramar för genomförandet. Dessa ska vara uppnådda inom en generation.

Arbetet med aktionsplanen har utgått från att utreda motiv för och möjligheter till återföring av fosfor från avlopp. Under arbetets gång har även indikationer på att andra näringsämnen kan vara viktiga att återföra framkommit. Det är utifrån dessa utgångspunkter som nedanstående mål, formulerat som ett tillstånd, har utarbetats.

Långsiktigt mål

Näringen i avlopp återförs till mark, där näringen behövs, utan risk för hälsa eller miljö

Detta innebär bl.a. att

- avloppsfraktionerna har en sådan kvalitet, med avseende på renhetsgrad, att de kan återföras utan risk för hälsa eller miljö,
- näringen i avlopp kan återföras både till åkermark och annan mark där näring behövs,
- användning av andra gödselmedel ersatts.
- Vad som avses med ”utan risk för hälsa eller miljö” behandlas ytterligare i avsnitten 6.2 och 6.3, vad gäller spridning av metaller och organiska ämnen samt smittskydd. Även andra risker för hälsa och miljö ska undvikas. Detta gäller t.ex. risken för övergödning och risken för att den biologiska mångfalden påverkas negativt.

- På lång sikt är målet att alla näringsämnen i avlopp som det är möjligt i praktiken att återföra också återförs. Hur stor andel av näringsämnena i avlopp detta utgör beror bland annat av den långsiktiga inriktningen av systemlösningar.

Som delmål på vägen mot det långsiktiga målet föreslås

2015 ska minst 60 % av fosfor i avlopp återföras till produktiv mark, varav minst hälften bör återföras till åkermark.

Som en del i strategin för att nå det långsiktiga målet har tre inriktningar preciserats som avgörande för möjligheten att nå målet. De åtgärder som införs ska därför syfta mot:

- 1 Ökad återföring av fosfor och andra näringsämnen från avlopp.
- 2 Minskad mängd tillförda föroreningar till åkermark och avlopp. *(För att nå överensstämmelse med det långsiktiga målet, bör ambitionen vara att denna punkt utökas från att gälla åkermark till att gälla all mark.)*
- 3 Minskad risk för smittspridning.

Fem områden har identifierats som viktiga för att genomföra strategin:

- Stegvis utveckling mot målet
- Kontinuerlig uppföljning ,utvärdering och revidering
- Successivt höjda mål för återföring och skärpta regelverk
- Utveckling av system och metoder (av befintliga och nya typer av avloppssystem och metoder för behandling av avloppsfraktioner)
- Genomförande av kompletterande åtgärder (t.ex. informationsinsatser och att åstadkomma en dialog mellan aktörer)

Kommunerna kommer att ha en viktig roll i det strategiska arbetet. Som stöd för att på bästa möjliga sätt omhänderta avloppsfraktionerna, bör kommuner använda nedanstående anpassning av avfallshierarkin (Regeringens skrivelse 1998/99:63) när man beslutar hur dessa slutligen ska hanteras. Det första alternativet överensstämmer med det långsiktiga målet. Dock kommer det av olika anledningar på kort sikt, och även i vissa fall på lång sikt, att förekomma avloppsfraktioner från vilka näringsämnen inte kommer att kunna återföras, t.ex. på grund av lokala, regionala eller strukturella förhållanden, därav de övriga alternativen.

Anpassning av avfallshierarkin för avloppsfraktioner

Den som beslutar om hantering av avloppsfraktioner ska:

1. I första hand välja en hantering som ger återföring av näringen.
Om detta ej är möjligt:*
2. I andra hand välja en hantering där åtminstone energin eller materialet utnyttjas.
Om detta ej är möjligt:*

* med "ej möjligt" menas att alternativen är ekonomiskt oskäligen eller miljömässigt oacceptabla.

- 3 I sista hand välja att låta avloppsfraktionen gå till kvittblivning, där varken näringen, energin eller materialet utnyttjas.

Viktiga slutsatser i uppdraget

Behov av fosforåterföring från avlopp. Återföring av fosfor från avlopp till åkermark och annan produktiv mark är av stor vikt. Skälen till detta är främst de miljöproblem i form av övergödning som uppstår när näring från avlopp annars hamnar på annan plats, miljö- och resursproblem som är förknippade med gruvbrytning och gödselmedelstillverkning samt på lång sikt den begränsade mängd brytbar fosfatmineral som finns i världen.

Fosfor och andra näringsämnen. Regeringens uppdrag till Naturvårdsverket har fokus på återföring av fosfor. Utredningen visar dock att det finns starka skäl till ett bredare synsätt med återföring av fler näringsämnen, förutom fosfor främst svavel, kväve och kalium. En ensidig fokusering på fosfor kan leda till suboptimering i ett långsiktigt kretsloppsperspektiv. Även andra resurser i avloppet, som humusämnen och essentiella grundämnen, bör uppmärksammas som långsiktigt viktiga att återföra.

Naturvårdsverket anser att det är av vikt att studera det totala fosforflödet i samhället och återföring från även andra källor än avlopp, liksom möjligheten att hushålla och anpassa tillförseln efter behovet. Ett så brett angreppssätt har dock inte varit möjligt inom detta uppdrag.

Tillförseln av fosforgödsel till svenskt jordbruk har minskat drastiskt de senaste decennierna, från ca 50–60 tusen ton/år under 70- och 80-talen till under 20 tusen ton de senaste åren. Den uppgödsling som skett av svensk åkermark under lång tid, i kombination med den fosfor som tillförs djurgårdar via foder, är den främsta orsaken till det begränsade behovet i dag.

De klart största flödena av fosfor i organiskt material förekommer inom jordbruket. Relativt stora flöden av fosfor går från jordbruket till livsmedelsindustrin, varifrån en del återförs till jordbruket som foder. Slaktavfall m.m., som i dag är belagt med olika användningsrestriktioner och där återvinningsmetoderna är oklara, svarar för ett stort flöde, jämförelsevis upp mot hälften av den fosfor som finns i det totala avloppet i Sverige. Stora mängder fosfor finns i den apatitmalm som bryts i Norrbotten och överstiger vida Sveriges nuvarande behov. Relativt stora fosfor flöden finns också kopplade till massaindustrin och användningen av biobränslen. Försök har gjorts att kvantifiera de olika flödena, men det återstår att närmare utreda möjligheterna till en ökad återföring av och hushållning med denna fosfor.

Användning på åkermark och annan mark. Naturvårdsverket anser att näringen från avloppet ska återföras till produktiv mark där tillförsel av växtnäringsämnen behövs. På lång sikt kan man anta att detta i praktiken innebär åkermark. Där näring från avlopp används på sådant sätt att handelsgödsel ersätts uppnås enligt vår mening i allt väsentligt syftet med att sluta kretsloppet för näringsämnen.

Minskad tillförsel av föroreningar till mark. Användning på åkermark av de avloppsfraktioner som finns i dag, är generellt sett inte långsiktigt

förenligt med miljömålet Giftfri miljö med tanke på nuvarande innehåll av föroreningar. Övergripande styrmedel såsom arbetet med miljömålet Giftfri miljö och kemikalielagstiftning förväntas samverka med förslagen i denna utredning så att användningen av avloppsfraktioner långsiktigt blir förenligt med miljömålet Giftfri miljö. Därmed bedöms användningen av avloppsfraktioner på åkermark vara acceptabel på såväl kort som lång sikt vad avser tillförda metaller och organiska föroreningar samt smittskydd. Det finns också ett stort behov av strategi och styrmedel för skydd vid övrig användning på mark. Detta behov bedöms även omfatta flera andra avfallsslag, vilket kräver att ytterligare underlag sammanställs och att fler aktörer involveras.

Tillförsel av organiska föroreningar till åkermark via avloppsfraktioner bedöms inte på kortare sikt motivera krav i generella regler. I detta skede behövs mer underlag för att ta fram relevanta styrmedel riktade mot exempelvis produkter, handel och verksamheter anslutna till avloppsnätet samt användningen av avloppsfraktioner på mark. Därför förslås att en mer omfattande övervakning och kartläggning av både kända och mindre kända organiska föroreningar genomförs.

I syfte att komplettera och förtydliga miljömål och miljöbalken lyfter Naturvårdsverket fram vägledande principer för användning av avloppsfraktioner på åkermark. Långsiktigt bör halter av ej essentiella metaller i jordbruksmarken inte öka, utan balans mellan bort- och tillförsel skall råda. Som ett första delmål bör halterna i åkermark inte fördubblas i högre takt än per 500 år senast år 2025. Tillförda grundämnen vilka medför en fördubblingstid kortare än 500 år föreslås övervakas eller regleras. Från 2025 bör delmål för ännu längre fördubblingstid införas. I enlighet med innebörden i Giftfri miljö ska halterna av naturfrämmande ämnen i miljön vara nära noll inom en generation. Tillförsel av metaller eller naturfrämmande ämnen får inte ske till en nivå som innebär att människors hälsa eller ekosystemets funktioner påverkas negativt. En mer restriktiv hållning föreslås gälla ämnen som kan medföra oacceptabel effekt på miljö eller människors hälsa. Långsiktiga krav på kvaliteten hos avloppsfraktioner bedöms vara viktiga att definiera.

Skärpta miljö- och hälsoskydds krav. Tillförsel av kadmium till åkermark är en ytterligare viktig aspekt vid användning av avloppsfraktioner. Studier pekar på att redan dagens kadmiumintag innebär risker för negativa hälsoeffekter. Därför föreslås gränsvärden för kadmiumtillförsel som innebär att det från år 2020 finns förutsättningar att uppnå balans mellan till- och bortförsel av kadmium från avloppsfraktioner i delar av landet med högre bortförsel. Balans för kadmium på åkermark bör krävas generellt senast 2025 utifrån regionalt eller lokalt underlag. Avloppsfraktioners bidrag till kadmiumintaget är dock mycket begränsat. Eftersom det finns andra avsevärt mer betydelsefulla åtgärdsalternativ för att minska befolkningens kadmiumintag än att ytterligare begränsa tillförseln till åkermark via avloppsfraktioner, anser Naturvårdsverket att det finns behov av en samlad strategi för att begränsa befolkningens kadmiumintag. Vi föreslår att silver och tenn begränsas, dels genom regler för tillförsel till åkermark, dels genom regler för halter i avloppsfraktioner. Dessa regler bör införas från 2005 i syfte att påbörja minskning av tillförseln

respektive ökad källsortering i avloppssystemet. Silver och tenn har identifierats som potentiellt toxiska grundämnen vilka kan tillföras åkermarken i relativt stora mängder med avloppsslam. Skärpningar föreslås även för kvicksilver för att minska tillförseln till åkermark

Naturvårdsverket bedömer att nuvarande hantering av avloppsfraktioner inte medför ett tillräckligt smittskydd och föreslår därför ökade krav på behandling och fler begränsningar vid användning på mark. Eftersom smitta kan spridas till människor och djur, oavsett användningsområde, föreslås kraven omfatta användning av avloppsfraktioner på all mark. Det föreslås även vissa krav på smittskyddskvaliteten på avloppsfraktioner samt på åtgärder för att hindra återinfektion.

Återföring berör hela samhället. Förutom successivt skärpta gränsvärden för avloppsfraktionerna krävs kraftfulla åtgärder inom ett flertal områden och av en mängd faktorer för att återföringsmålen ska nås. Arbetet för en giftfri miljö, specifika åtgärder hos kommuner och andra aktörer, liksom ökad medvetenhet hos konsumenter och företag är exempel på förutsättningar för att målen ska kunna nås. Miljöarbetet inom EU och internationellt är också av avgörande betydelse dels för att minska mängden föroreningar i produkter som påverkar avloppsfraktionerna, dels för att minska nedfallet av föroreningar som förutom den direkta belastningen på åkermarken även påverkar dagvattnets kvalitet.

Arbetet med att minska föroreningarna i avloppet är samtidigt en viktig drivkraft för att avgifta samhället och bidrar till uppfyllandet av miljömålet Giftfri miljö.

System för återföring... Det är Naturvårdsverkets uppfattning att återföring av näring från avlopp, med beaktande av förslag i denna utredning, kan ske genom fortsatt slamspridning. Det krävs dock väsentliga kvalitetsförbättringar för merparten av dagens slam för att långsiktigt uppnå målet Giftfri miljö. Förutsättningarna för att uppnå dessa kvaliteter varierar och det råder därför osäkerhet om i vilken omfattning traditionell slamhantering kan utvecklas för att nå målen. En annan möjlighet att uppnå målen är att bygga ut sorterande system, vilka fångar upp relativt mycket näringsämnen, men avsevärt mindre mängd föroreningar jämfört med dagens slam. Ett ytterligare alternativ är att använda sig av någon teknik som utskiljer näringsämnen ur avloppsfraktionen, antingen från avloppsvattnet, från slammet eller ur aska från slam som förbränns.

...behöver utvecklas... Återföring av näringsämnen från avlopp kräver ett långsiktigt och målmedvetet arbete. Vi anser att arbetet med utbyggnad av näringsåterförande system måste vara välgrundat och långsiktigt hållbart, såväl miljömässigt som ekonomiskt och socialt. De system som studerats inom uppdraget har olika svagheter som innebär att det finns tveksamheter om deras långsiktiga hållbarhet. Det krävs fortsatt forskning och teknikutveckling, och att olika system utvecklas, byggs och utvärderas i större skala, innan en mer allmän introduktion sker.

...beslutas lokalt... Kommunerna har ansvar för att välja de lösningar som passar lokalt, den enskilda kommunens eller regionens förutsättningar, och som leder mot det långsiktiga målet. T.ex. kan en storstadsregion behöva andra lösningar än en mindre kommun, förekomst

av industrier kan kräva speciella system osv. Tillgång eller brist på omgivande åkermark kan vara en annan faktor.

En avgörande faktor för att nå återföringsmålen är ökad acceptans för att använda avloppsfraktioner som gödselmedel på åkermark. Acceptansfrågan är viktig och behöver vägas in i bedömningen av systems långsiktiga hållbarhet. Acceptansfrågorna kräver gemensamma ansträngningar från olika aktörer.

...och medför ökade kostnader. Kostnaderna för att återföra näring från avlopp kommer sannolikt att öka avsevärt jämfört med nuvarande nivå oavsett vilka system som utvecklas. Kostnaderna är dock svåra att beräkna, såväl vad gäller åtgärder som krävs för att uppnå ett acceptabelt slam, som beträffande utveckling och införande av sorterande och fosforutvinnande system, då detta inte är beprövad teknik. Kostnaderna varierar också mellan olika system beroende på typ av kalkyl, företags-ekonomisk eller samhällsekonomisk, och beroende på hur miljö-kostnaderna beräknas. Särskilt stora kostnadsskillnader framkommer om systemens nytta mäts som återföring av samtliga näringsämnen eller om nyttan mäts som enbart återföring av fosfor. Även om underlagsmaterialet indikerar stora osäkerheter kan ändå generellt sägas att sorterande system är dyrast och att kostnaderna för de studerade fosforutvinnande systemen är i stort sett inbördes likvärdiga och något dyrare än direkt slamanvändning. Noteras ska att kostnader för att nå långsiktig acceptabel slamkvalitet inte medräknats förutom kostnader för hygienisering och att det finns ytterligare system som utvecklas och som inte har bedömts inom uppdraget.

Teknikutveckling och testning av olika systemlösningar i större skala är enligt Naturvårdsverkets bedömning en förutsättning för att olika alternativ bättre ska kunna värderas samhällsekonomiskt och därigenom göra det möjligt att nå återföringsmålen till rimliga kostnader. Det är inte rimligt att lägga hela denna utvecklingskostnad på enskilda kommuner.

Enskilda avlopp bidrar till övergödningen. För Sveriges närmare en miljon enskilda avlopp finns anledning till en hög ambitionsnivå när det gäller återföring av näringsämnen. Behov av åtgärder finns generellt då avloppen i glesbebyggelse svarar för en mycket stor tillförsel av fosfor till sjöar och vattendrag. Samtidigt bör förutsättningarna för återföring vara goda på grund av avloppets kvalitet och då systemen ofta ligger i jordbruksnära områden. För att återföring ska ske i glesbebyggelse behöver dock olika strukturella frågor om bl.a. ansvarsfördelning klargöras och utvecklas.

Viktiga styrmedel. För planering och utbyggnad av långsiktigt hållbara avloppssystem anser Naturvårdsverket att avloppsplaner är ett strategiskt styrmedel som bör utvecklas, t.ex. som en del av de kommunala översiktsplanerna.

Ökad kunskap behövs generellt när det gäller flöden av föroreningar i samhället och deras effekter. Ett flertal utredningar föreslås i syfte att ytterligare klargöra omfattningen och betydelsen av föroreningsflöden som kan hamna i avloppet.

Styrmedel för slambehandlingsmetoder utan direkt samband med återföring har endast berörts översiktligt. Vid förbränning av slam ser Naturvårdsverket emellertid ett behov av tidsbegränsade nya tillstånd i de fall fosfor inte tas tillvara. Deponering bedöms vara reglerat i tillräcklig

omfattning, medan förslag till allmänna råd och vägledning för kompostering remitteras till 1 januari 2003. Lagring, jordtillverkning och vassbäddar är exempel på ytterligare metoder där behov kan finnas av vägledning eller allmänna råd.

Det sker en snabb teknikutveckling inom området, både nationellt och internationellt. Likaså förändras kunskapsläget och förutsättningarna, exempelvis genom arbetet med nya EG-direktiv. Med anledning av detta föreslår Naturvårdsverket uppföljning, utvärdering och revidering av aktionsplanen inom några år.

Aktionsplanens förslag i korthet

I denna aktionsplan redovisas förslag till mål, delmål, strategi och åtgärder. Vissa ytterligare behov av åtgärder tas också upp. De åtgärder som införs ska leda i en riktning som överensstämmer med de tre strategiska inriktningar som preciserats (se 5.2.1):

- Ökad återföring av fosfor och andra näringsämnen från avlopp (6.1)
- Minskad mängd tillförda föroreningar till åkermark och avlopp(6.2)
- Minskad risk för smittspridning (6.3)
Som en del i strategin har även fem områden, viktiga för genomförandet, identifierats (se 5.2.2) .Dessa är:
 - Stegvis utveckling mot målet
 - Kontinuerlig uppföljning, utvärdering och revidering
 - Successivt höjda mål för återföring och skärpta regelverk
 - Utveckling av system och metoder
 - Genomförande av kompletterande åtgärder

Utifrån dessa punkter sammanfattas aktionsplanens förslag, samt det ytterligare behov av åtgärder som identifierats. Siffror i parentes hänvisar till de avsnitt där förslagen och åtgärdsbehoven presenteras.

1. Stegvis utveckling mot målet

Aktionsplanen syftar till att uppnå det långsiktiga målet–att näringen i avlopp återförs till mark, där näringen behövs, utan risk för hälsa eller miljö. För att nå dit krävs en stegvis utveckling där ett första grundläggande steg är att fastställa här föreslagna mål, delmål och strategi för arbetet. Ansvaret för detta bör i ett inledande skede ligga hos regeringen (5).

Vi föreslår också att provningsmyndigheterna reglerar sådan hantering av avloppsfraktioner där återföring av näringsämnen inte sker. Användandet av sådana metoder är kortsiktigt och bör vara tidsbegränsat (6.1.5).

Principen om en stegvis utveckling mot målen återfinns även under följande områden.

2. Kontinuerlig uppföljning, utvärdering och revidering

Naturvårdsverket föreslår att regeringen initierar en första utvärdering av aktionsplanen år 2006 och att en reviderad aktionsplan tas fram 2008 (5.2.4).

3. Successivt höjda mål för återföring och skärpta regelverk

Höjda mål för återföring. Naturvårdsverket föreslår att regeringen fastställer delmål för fosforåterföring (6.1.4). Vi ser också ett behov av att utreda möjligheter och hinder då det gäller återföring av fosfor från andra fosforflöden i samhället (bl.a.6.1.1). Även vikten av andra näringsämnen samt behovet av mål för dessa bör utredas (bl.a.5.2.4, 6.1.1).

Åtgärder för att minska tillförsel av föroreningar samt risken för smittspridning. På detta område föreslår Naturvårdsverket att principer för att använda avloppsfraktioner på åkermark tillämpas. Tillämpningen av dessa principer innebär bl.a. förslag till en förordning, innehållande skärpta krav, om användningen av avloppsfraktioner på åkermark. Förordningen innefattar smittskydd gällande all mark (6.2.2, 6.3, bilaga 2) samt skärpta gränsvärden vid användning på åkermark för halter i avloppsfraktioner respektive tillförsel vad gäller kadmium, kvicksilver, silver och tenn (6.2.3 bilaga 2). För organiska föroreningar föreslås i detta skede förbättring av kunskapsunderlaget genom övervakning och kartläggning av olika ämnesgrupper (6.2.5, 6.2.6).

Metoder för jordprovtagning bör harmoniseras (6.2.3) och organiska föroreningar bör kartläggas och övervakas (6.2.5). Vidare behövs en utredning av möjligheterna att begränsa användningen av avloppsfraktioner till åkermark med visst pH-värde och viss lerhalt (6.2.3).

Tillsammans med va-branschen bör Naturvårdsverket se över befintlig policy för anslutning till avloppssystemet (6.2.3, 6.2.5) och möjligheterna att på sikt byta ut kopparledningarna för dricksvatten bör utredas (6.2.3). Naturvårdsverket bör utreda långsiktiga kvalitetsmål samt uppföljning av nya metaller (6.2.3, 6.2.5).

Utöver detta bör berörda myndigheter och andra aktörer undersöka behovet av åtgärder inom andra sektorer för att påverka flödena av föroreningar (6.2.4, 6.2.6). Det finns även ett behov av en preciserad strategi och styrmedel för övrig markanvändning (6.2.1, 6.2.4). Även här ligger ansvaret i första hand på de berörda myndigheterna.

4. Utveckling av system och metoder

Inom detta område ser Naturvårdsverket behov av en ökad kunskap om system och metoder, samt de avfallsfraktioner eller produkter som dessa genererar (6.1.3). Vi föreslår också att det utreds hur utveckling och upp- och utbyggnad av befintliga och nya system och metoder ska finansieras (6.1.3).

5. Genomförande av kompletterande åtgärder

Naturvårdsverket föreslår att behovet av strategisk avloppsplanering i kommunerna utreds (6.4.1). Vi föreslår även att Regeringen/va-

lagsutredningen arbetar för att en bestämmelse införs i va-lagen med innebörden att näringsämnen ska återvinnas i va-anläggningar (6.4.2).

Det finns även ett behov av åtgärder för att identifiera behov av och åstadkomma dialog mellan aktörer på området (6.4.3). Informationsinsatser behövs också i syfte att minimera tillförseln av föroreningar i avloppet och för att skapa en större kunskap om avloppsfraktioner som resurs (6.4.4). Då fosfor är en global resurs bör Sverige verka för att frågor som rör fosforåterföring uppmärksammas inom EU och internationellt (6.4.5). Naturvårdsverket överväger även att, vid behov, ta fram vägledning för vissa hanteringsmetoder, som t.ex. lagring, kompostering och jordtillverkning (6.4.6).

Förteckning över remissinstanser avseende
”Resurs i retur” (SOU 2001:102), betänkande från
Utredningen för översyn av producentansvaret, och
”Ett ekologiskt omhändertagande av avfall”,
Naturvårdsverkets rapport 5177

Miljööverdomstolen i Stockholm, Ekobrottsmyndigheten, Statskontoret, Statistiska Centralbyrån, Konsumentverket, SIS Miljömärkning AB, Migrationsverket, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Kommerskollegium, Statens Räddningsverk, Systembolaget, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Lunds universitet, Chalmers tekniska högskola AB, Statens Jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, Statens Geotekniska institut, Boverket, Statens Institut för ekologisk hållbarhet, Vägverket, Arbetsmiljöverket, Konkurrensverket, Sveriges Geologiska undersökning, Glesbygdsverket, Statens Energimyndighet, Verket för näringslivsutveckling, Jernkontoret, Vattenfall AB, Stockholms kommun, Österåker kommun, Uppsala kommun, Växjö kommun, Hörby kommun, Lunds kommun, Borås kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Borlänge kommun, Ovanåkers kommun, Krokoms kommun, Kristianstads kommun, Östersunds kommun, Lycksele kommun, Luleå kommun, Köping, Arboga och Kungsörs kommuner, Värmdö kommun, Åre kommun, Handikappförbundens Samarbetsorgan, De handikappades Riksförbund (DHR), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Svensk Handel, Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarnas Riksorganisation, Kooperativ förbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenskt Vatten, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Näringslivets nämnd för regelgranskning, AB Svenska Returpack, AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp (ATG), Batteriföreningen, BIL Sweden, Byggsektorns Kretsloppsråd, Coca-Cola Drycker Sverige AB, Dagligvaruleverantörers Förbund, El-Kretsen AB, Folksam, Forum för hållbar utveckling, Förpackningsinsamlingen, Grafiska Företagens Förbund, Greenpeace, HSB Riksförbund, Hyresgästernas riksförbund, Håll Sverige Rent, Hästveda Återvinning AB, ICA Handlarnas AB, If Skadeförsäkring AB, IL Recycling, IKEA, Industrins Byggmaterialgrupp, BYSAM, IVL Svenska miljöinstitutet AB, Kemikontoret, Kinnarps Recycling AB, KRAV, LG Fredriksson Handel AB, Livsmedelsföretagen, Länsförsäkringar, Nordvästra Skånes Renhållning AB, Packforsk, Plastkretsen, Pressretur AB, Ragn-Sells AB, Renova AB, Reparegistret AB, Returbatt AB, Returwell AB, Rexam AB, Riksbyggen, SABO, Scandic Hotels, SITA, SRV Återvinning AB, Stena Gotthard Återvinning AB, Stora Enso Paperboard, Svensk Däckåtervinning AB, Svensk Energi, Svensk GlasÅtervinning, Svensk KartongåtervinningAB,

Svensk Returpappersförening, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Biogasföreningen, Svenska Bryggareföreningen, Svenska Gruvföreningen, Svenska Järn- och Metallskrothandlareföreningen, Svenska lantmännen, Svenska MetallKretsen, Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF, Svenska Turistföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Bilskrotares Riksförbund, Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Försäkringsförbund, Sveriges Hotell- och restaurangföretagare, Sveriges Konsumenter i Samverkan, Sveriges Konsumentråd, Sveriges Leksakshandlars Riksförbund, Sveriges Verkstadsindustrier, Sydkraft, Tekniska Verken i Linköping AB, TEKO-industrierna, TetraPak Sverige, Trioplast AB, Trygg-Hansa, Villaägarnas riksförbund, Västmanlands Avfallsaktiebolag, Återvinningsindustrierna, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Tekniska nämnden i Örebro, Sveriges Tidskrifter AB, Samarbete om Skånskt Avfall, SAMSA, Livsmedelshandlareförbundet, SSLF, Löfstedt Lars, Kommunalförbundet Gästrikre Återvinnare, Söderhalls Renhållningsverk AB, SÖRAB, Svenskt Returträ AB, Sydvästra Skånes Avfallsaktiebolag SYSAV, Miljö- och hälsoskyddstjänstemannaförbundet, Plast & Kemibranscherna, Plastinformationsrådet PIR, Vafab, Renhållningsverket, Kommunförbundet Stockholms län, Storstockholms Energi AB, Svenskt Returträ AB.

Förteckning över remissinstanser avseende ”Skatt på avfall idag – och i framtiden” (SOU 2002:9), betänkande från 2001 års avfallsskatteutredning

Borlänge kommun, Borås kommun, Boverket, Byggsektorns Kretslopps-
råd, Chalmers tekniska högskola AB, Ekonomistyrningsverket, Formas,
Forskningsgruppen för miljöstrategiska studier, Föreningen Svenskt
Näringsliv, Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Företagarnas Riks-
organisation, Glesbygdverket, Göteborgs kommun, IVL Svenska
miljöinstitutet AB, Jernkontoret, Kemikontoret, Kommerskollegium,
Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Kungliga
Tekniska Högskolan, Landstingsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund,
Luleå kommun, Lunds kommun, Östersunds kommun, Vetlanda
kommun, Värmdö kommun, Renhållningsstyrelsen, Lunds universitet,
Lycksele kommun, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i
Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Naturvårdsverket,
Nordvästra Skånes Renhållning AB, Ovanåkers kommun, Plastkretsen,
Ragn-Sells AB, Renova AB, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket,
Skogsstyrelsen, Skogsägarnas Riksförbund, Statens energimyndighet,
Statens jordbruksverk, Statskontoret, Stiftelsen för miljöstrategisk
forskning, Stockholms kommun, StorStockholms Energi AB, Sundsvalls
Energi AB, Svensk Energi, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska
Bioenergiföreningen, Svenska Biogasföreningen, Svenska Fjärrvärme-
föreningen, Svenska Förpackningsinsamlingen, Svenska Gasföreningen,
Svenska Gruvföreningen, Svenska kommunförbundet, Svenska Natur-
skyddsföreningen, Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF,
Svenska Torvproducentföreningen, Svenska Trädbränsleföreningen,
Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges lantbruks-
universitet, Swedish Water Development AB, VAV, Sydkraft AB (e-
post), Sydvästra Skånes avfall AB (SYSAV), Sågverkens Riksförbund,
Söderenergi AB, Tekniska Verken i Linköping AB, Tekniska Verken i
Linköping AB, Umeå Energi AB, Umeå universitet, Uppsala kommun,
Vattenfall AB, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK),
Verkstadsindustrierna, Vägverket, Världsnaturfonden WWF, Västman-
lands avfalls AB (VAFAB), Växjö kommun, Återvinningsindustrierna,
Östersunds kommun Miljö- och stadsbyggnadskontoret, Österåkers
kommun, Optibag Systems AB, Kommunförbundet Västernorrland,
Hyresgästföreningen, Löfstedt, Lars, Gästrike Återvinnare, Miljö- och
hälsoskyddsjänstemannaförbundet, Svenska Kalkföreningen, Svenska
Järn- och Metallskrothandlareföreningen, Svensk Returpappersförening
(SRF), Söderhalls Renhållningsverk AB (SÖRAB), Stena Metall AB.

Förteckning över remissinstanser avseende ”Kvicksilver i säkert förvar” (SOU 2001:58), betänkande från Utredningen om slutförvar av kvicksilver

Svea hovrätt med Miljööverdomstolen, Växjö tingsrätt, Miljödomstolen, Statskontoret, Konsumentverket, Kommerskollegium, Försvarets Materielverk, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Apoteket AB, Riksrevisionsverket, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Kungliga Tekniska Högskolan, Institutionen för kemiteknik, Institutet för miljömedicin, Örebro universitet, Institutionen för Naturvetenskap, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Statens Kärnkraftsinspektion, Stiftelsen Institutet för vatten och luftvårdsforskning, Statens geotekniska institut, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Arbetslivsinstitutet, Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning, Verket för näringslivsutveckling, Verket för innovationssystem, Jernkontoret, Lindesbergs kommun, Storumans kommun, Luleå kommun, Svenska Kommunförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Föreningen Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Näringslivets nämnd för regelgranskning, SITA Sverige AB, Återvinningsindustrierna, Boliden Mineral AB, Eka Chemicals AB, Greenpeace, Hydro Polymers AB, Institutet för tillämpad Miljöforskning, Kemikontoret, Miljö- och hälsotjänstemannaförbundet, Ragn-Sells AB, Storå-Guldsmedshyttans miljöförening, Svensk Avfallskonvertering AB, Svensk Kärnbränslehantering AB, Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF, Sydkraft SAKAB AB.

Förteckning över remissinstanser avseende ”Samla in, återvinn! Uppföljning av producentansvaret för 2001, men också mycket mer...”, Naturvårdsverkets rapport 5237

Miljööverdomstolen, Konsumentverket, Kommerskollegium, Systembolaget, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Kemikalieinspektionen, Vägverket, Konkurrensverket, Verket för näringslivsutveckling, Täby kommun, Österåkers kommun, Kalmar kommun, Ystad kommun, Åre kommun, Svenska Kommunförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Företagarnas Riksorganisation, Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Näringslivets nämnd för regelgranskning, AB Svenska Returpack, Batteriföreningen, BIL Sweden, El-kretsen AB, Förpackningsinsamlingen, Hyresgästernas riksförbund, Kontorsinsamlingen, Plastkretsen AB, Pressretur AB, Returbatt AB, Returwell AB, Svensk Däckåtervinning AB, Svensk Ensilageplast Retur AB, Svensk GlasÅtervinning, Svensk Industriförening, Svensk Kartongåtervinning AB, Svensk Returpappersförening, Svenska MetallKretsen AB, Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF, Svenska Åkeriförbundet, Svenskt Returträ AB, Sveriges Bilskrotares Riksförbund, Trafikregistret, Återvinningsindustrierna, PlastInformationsrådet PIR, Arvamet AB, Belysningsbranschen.

Förteckning över remissinstanser avseende ”På väg mot miljöanpassade produkter”, Naturvårdsverkets rapport 5225

Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Konsumentverket, SIS Miljömärkning AB, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Kommerskollegium, Exportkreditnämnd, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Stockholms universitet/Institutionen för systemekologi/ Forskningsgruppen för miljöstrategiska studier, Linköpings universitet/Tema teknik och social förändring, Chalmers tekniska högskola, Competence Center in Environmental Assessment of Product and Material Systems, Livsmedelsverket, Sveriges Lantbruksuniversitet, Kemikalieinspektionen, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet, Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Statens institut för ekologisk hållbarhet, AB Svenska Miljöstyrningsrådet, Banverket, Konkurrensverket, Statens Energimyndighet, Verket för näringslivsutveckling, Verket för innovationssystem, Jernkontoret, SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB, Vattenfall AB, Stockholms kommun, Malmö kommun, Umeå kommun, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Företagarnas Riksorganisation, Kooperativa Förbundet, Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Näringslivets nämnd för regelgranskning, AB Svenska Returpack, Astma- och allergiförbundet, BIL Sweden, Branschföreningen för industriell och institutionell hygien, Byggsektorns kretsloppsrad, Electrolux, El-kretsen AB, Ericsson, ERM Scandinavia, Fastighetsägarna Sverige, Folksam, Föreningssparbanken, Förpackningsinsamlingen, Gothenburg Research Institute, Grafiska Företagens Förbund, Grafiska miljörådet, ICA Handlarnas AB, IKEA, Industrins Byggmaterialgrupp, IT-Företagen, IVF Industriforskning och utveckling AB, Kemikontoret, Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet, KRAV, LG Fredriksson Handel AB, Livsmedelsföretagen, Länsförsäkringar, Miljöförbundet Jordens Vänner, Packforsk, Pergo AB, Plast- och kemibranscherna, Plastkretsen AB, Ragn-Sells AB, Rexam AB, Scandic Hotels, Schenker BTL AB, SIS-Swedish Standards Institute, Sjukvårdens LeverantörsFörening, Stena Gotthard Återvinning AB, Stiftelsen Svensk Industridesign, Svensk Däckåtervinning AB, Svenska Gruvföreningen, Svenska Metallkretsen AB, Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Byggindustrier, Sveriges eko-kommuners förening, Sveriges Försäkringsförbund, Sveriges Konsumenter i samverkan, Sveriges Konsumentråd, Sveriges Leksakshandlars Riksförbund, Sveriges Marknadsförbund, Sveriges Verkstadsindustrier, TEKNO industrierna, Tetra Pak Sverige, Volvo AB, Återvinningsindustrierna, Arbetsmiljöverket, TCO Development.

Förteckning över remissinstanser avseende
“Deponering av avfall i glesbebyggelse”,
Naturvårdsverkets rapport 5191

Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Kommerskollegium, Riksrevisionsverket, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Glesbygdsverket, Västerås kommun, Malungs kommun, Sollefteå kommun, Bergs kommun, Krokoms kommun, Strömsunds kommun, Åre kommun, Lycksele kommun, Malå kommun, Norsjö kommun, Arvidsjaur kommun, Svenska Kommunförbundet, Kommunförbundet i Jämtland, Svenska Naturskyddsföreningen, Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarnas Riksorganisation, Metria, Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF, Svenska Åkeriförbundet, Världsnaturfonden – WWF.

Förteckning över remissinstanser avseende ”Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp”, Naturvårdsverkets rapport 5214

Socialstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Linköpings universitet, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statens livsmedelsverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Kemikalieinspektionen, Boverket, Svenska Kommunförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas riksförbund, Stockholm Vatten, Svenskt Vatten AB, Chalmers tekniska högskola AB, Konsumentverket, Arvidsjaurs kommun, Arvika kommun, Emmaboda kommun, Eslövs kommun, Falkenbergs kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Kristianstads kommun, Kristinehamns kommun, Linköpings kommun, Ludvika kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Nässjö kommun, Skara kommun, Sollefteå kommun, Vänersborgs kommun, Västerås kommun, Österåkers kommun, Hushållningssällskapens förbund, Smittskyddsinstitutet, Axfood AB, Arla Foods, Betodlarna, Cerealia, Dalarnas Näringsresursgrupp, Danisco Sugar, Econova, Ekologiska lantbrukarna, Fältbiologerna, Föreningen Sveriges Spannmålsodlare, Greenpeace, Hydro Agri, ICA Handlarnas AB, Institutet för jordbruks- och miljöteknik (JTI), Kemira Kemi AB, Kooperativa Förbundet/Coop, KRAV, Kretsloppskontoret i Göteborg, Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Livsmedelsföretagen, Luleå tekniska universitet, Miljöförbundet Jordens vänner, Procordia Food AB, RagnSells Agro, Svenska Renhållningsverksföreningen – RVF, Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB, Statens va-nämnd, Svenska konsumenter i samverkan, Svenska Torvproducentföreningen, Sveriges Konsumentråd, Sweco-VIAK, Swedish Meats, Sydkraft AB, WWF, Återvinningsindustrierna, Tekniska Verken i Linköping AB, Sydvästra Stockholmsregionens VA-Verksaktiebolag SYVAB, Scandinavian Copper Development Association SCDA, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Häriigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 15 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

dels att det i balken skall införas två nya paragrafer, 15 kap. 5 a och 7 a §§, samt närmast före 15 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 15 kap. 9 § skall införas en ny rubrik av lydelsen ”Bemyndigande att meddela föreskrifter om hantering av avfall”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Avfallsinnehavarens ansvar

5 a §

Den som innehar avfall skall se till att avfallet tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt.

En bestämmelse om att producenter kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall finns i 6 §. Bestämmelser om att avfall skall tas om hand av kommuner eller att kommuner kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall finns i 8, 10, 17 och 18 §§.

7 §

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 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

För att främja en minskad uppkomst av avfall eller ett hälso- och miljömässigt godtagbart omhändertagande av avfall får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldigheter för producenterna att

1. märka en vara eller en förpackning,

2. lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt

om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden,

3. se till att förpackningar eller varor har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.

Föreskrifter enligt första stycket 3 får i fråga om andra varor än förpackningar endast meddelas om föreskrifterna behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

7 a §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får i fråga om förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall meddela föreskrifter om

1. skyldighet för producenter att se till att sådana förpackningar omfattas av retursystem för återvinning och återanvändning,

2. skyldighet för producenter att se till att retursystemen utformas så att de genom utbetalning av pant eller premie uppmuntrar att förpackningar lämnas tillbaka till systemen,

3. förbud att överlåta eller saluföra förpackningar som inte ingår i ett retursystem,

4. krav på att förpackningar som ingår i retursystem skall förses med märkning med uppgifter om systemet,

5. krav på tillstånd för den som driver ett retursystem eller som tappar konsumtionsfärdig dryck i förpackningar av plast eller metall eller till Sverige för in konsumtionsfärdig dryck i sådana förpackningar,

6. avgift vid införsel och annat som kan behövas för att säkerställa att förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Prop. 2002/03:117
Bilaga 17

*metall kan konkurrera på lika
villkor.*

Denna lag träder i kraft i fråga om 15 kap. 7 a § den dag regeringen bestämmer, då lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium och lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar skall upphöra att gälla, och i övrigt den 1 januari 2004.

Förslag till lag om ändring i bilskrotningslagen (1975:343)

Härigenom föreskrivs i fråga om bilskrotningslagen (1975:343)

dels att 21 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 22 och 23 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §⁶

Statens Naturvårdsverk utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Naturvårdsverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag och av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. *Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar den lokala tillsynen i varje kommun.*

22 §

Den lokala tillsynsmyndigheten får besluta om de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen skall efterlevas.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

23 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver yrkesmässig bilskrotning i strid mot 2 §.

Den som överträtt ett vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt första stycket för gärning som omfattas av föreläggandet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004.

⁶ Senaste lydelse 2000:1436.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-04-10

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, regeringsrådet Marianne Eliason, justitierådet Severin Blomstrand.

Enligt en lagrådsremiss den 3 april 2003 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i bilskrotningslagen (1975:343).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Karin Berkestad.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

15 kap. 5 a §

I den nya paragrafens första stycke har tagits in en bestämmelse om avfallsinnehavares ansvar. Bestämmelsen är utformad som en allmän förpliktelse riktad till alla och envar som innehar sådant som omfattas av definitionen på avfall i kapitlets 1 §. Enligt den föreslagna lydelsen åläggs den som innehar avfall att se till att avfallet tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. I andra stycket har förts in en erinran om att det i 6 § finns en bestämmelse om att producenter kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall samt att det i 8, 10, 17 och 18 §§ finns bestämmelser om att avfall skall tas om hand av kommuner eller att kommuner kan åläggas skyldighet att ta hand om avfall.

De valda formuleringarna ”tas om hand” respektive ”ta hand om” kan väcka frågan om dessa är avsedda att betyda något annat än motsvarande form av begreppet ”hantering” i kapitlets 3 §. I sistnämnda lagrum definieras hantering av avfall såsom en verksamhet eller åtgärd som utgörs av insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall. Uttrycket ”ta hand om” används för närvarande i kapitlet endast i 8 § och då med avseende på fastighetsägares och nyttjanderättshavares möjligheter att själva ta hand om hushållsavfall på ett godtagbart sätt. I de bestämmelser om skyldigheter för producenter respektive kommuner som det hänvisas till i det föreslagna andra stycket används inte det uttrycket utan i stället ord som ”transporteras”, ”återvinns” och ”bortskaffas”, vilket ju allt är åtgärder som innefattas i hanteringsbegreppet enligt 3 §.

Mot bakgrund av det anförda bör enligt Lagrådets mening den föreslagna lydelsen av paragrafens båda stycken jämkas i terminologiskt hänseende så att i stället det befintliga hanteringsbegreppet kommer till användning. Detta synes kunna ske utan att den avsedda innebörden förändras.

Paragrafen anger i sin gällande lydelse vissa ytterligare krav som får ställas i föreskrifter om producentansvar som meddelas med stöd av bemyndiganderegleringen i 6 §. Remissförslaget innebär bl.a. att paragrafen har omformulerats genom ett tillägg i inledningen om att syftet med sådana föreskrifter som avhandlas skall vara att främja en minskad uppkomst av avfall eller ett hälso- och miljömässigt godtagbart omhändertagande av avfall. Enligt författningskommentaren utgör omformuleringen ett förtydligande som gjorts för att det klart skall framgå att föreskriftsrätten är begränsad till de fall där föreskrifter behövs för nyss berörda ändamål.

Lagrådet konstaterar att paragrafens nuvarande lydelse är mera direkt anknuten till 6 § än den föreslagna lydelsen och att bemyndigandet i 6 § gäller föreskrifter om skyldigheter för producenter att se till att särskilt angivna åtgärder vidtas på ett sätt som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Som Lagrådet ser det innefattar den föreslagna ändamålsbestämningen i vad den avser främjande av minskad uppkomst av avfall en viss utvidgning av föreskriftsrätten jämfört med nuläget. Med hänsyn till de allmänna grunderna för miljöbalkens avfallsregler synes en sådan utvidgning knappast behöva möta invändningar i sak. En belysning motivedes av innebörden av förändringen bör dock kunna vara av värde.

I den föreslagna omformuleringen av lagtexten ligger vidare att ordet ”omhändertagande” har kommit till användning. De synpunkter som Lagrådet anfört under 5 a § beträffande terminologin har giltighet även här. Lagrådet föreslår således att ”omhändertagande” byts ut mot ”hantering”.

Förslaget till lag om ändring i bilskrotningslagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 maj 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson J. O., Sommestad, Karlsson H., Nykvist, Lund, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund

Föredragande: Lena Sommestad

Regeringen beslutar proposition Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om ändring i miljöbalken	15 kap. 7 och 7 a §§	
Lag om upphävande av vissa lagar avseende retursystem med pant för dryckesförpackningar	3 § lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium 14 § lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar	
