Lena Persson

Från:	Håkan Frycklund <hakan.frycklund@regeringskansliet.se>
Skickat:	den 5 november 2021 11:23
Till:	M Kemikalieenheten
Ämne:	Remiss av promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter - svar senast 7 februari 2022
Bifogade filer:	Promemoria En förbättrad förpackningsinsamling- nya roller för kommuner och producenter.pdf; Remissmissiv - En förbättrad förpackningsinsamling - nya roller för kommuner och producenter remissmissiv.pdf
Prioritet:	Hög
Uppföljningsflagga:	Följ upp
Flagga:	Slutfört
Kategorier:	Lena
AppServerName:	p360_prod
DocumentID:	RR 2021-334:01
DocumentIsArchived:	-1

Omsändning pga att bilagorna saknades i förra utskicket.

Remittering av promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet **senast den 7 februari 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till m.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se. Ange diarienummer M2021/02118 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Frågor under remisstiden besvaras av Frida Rudsander, rättssekretariatet, tel 08-405 46 61, e-post: frida.rudsander@regeringskansliet.se, och Jerker Forssell, kemikalieenheten, tel: 08-405 39 71, e-post: jerker.forssell@regeringskansliet.se.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Regeringskansliet

Remiss

2021-11-05
M2021/02118

Miljödepartementet
Rättssekretariatet
Frida Rudsander
Kemikalieenheten
Jerker Forssell

En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Remissinstanser

1 Akademiska Hus AB
2 Apotea
3 Arla
4 Askås
5 Avfall Sverige
6 Axfood AB
7 BillerudKorsnäs AB
8 Blocket
9 Borgholms kommun
10 Bostadsrätterna
11 Botkyrka kommun
12 Boverket
13 Bower
14 Boxholms kommun
15 Chalmers Tekniska Högskola AB
16 Coop Sverige AB
17 Dagligvaruleverantörernas Förbund
18 Domstolsverket
19 Dorotea kommun

20 Ekonomistyrningsverket
21 El-kretsen AB
22 Ellos Group
23 Elopak AB
24 Emmaboda kommun
25 Envac AB
26 Espresso House
27 Fastighetsägarna Sverige AB
28 Friluftsfrämjandet
29 Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTIAB)
30 Greenpeace
31 Gästrike Återvinnare
32 Gävle kommun
33 Göteborgs kommun
34 Veolia Recycling Solutions Sweden AB
35 Havs- och vattenmyndigheten
36 Heby kommun
37 Holmen AB
38 HSB
39 Hudiksvalls kommun
40 Hyresgästföreningen Riksförbundet
41 Höörs kommun
42 ICA Handlarnas Förbund
43 IKEA Sverige AB
44 IKEM – innovations- och kemiindustrierna i Sverige
45 IVL Svenska Miljöinstitutet AB
46 Jordens vänner
47 Kammarkollegiet
48 Kommerskollegium
49 Kommunernas internationella miljöorganisation (KIMO)

50 Konkurrensverket
51 Konsumentföreningen Stockholm
52 Konsumentverket
53 Kronofogdemyndigheten
54 Kungl. Tekniska Högskolan
55 Kungälvs kommun
56 Lantbrukarnas Riksförbund
57 Lidl Sverige
58 Lindberg & Son AB
59 Liselotte Lööf AB
60 Livsmedelsföretagen
61 Livsmedelsverket
62 Lunds kommun
63 Malmö kommun
64 Metsä board Husum Sverige AB
65 Nacka kommun
66 Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)
67 Naturskyddsföreningen
68 Naturvårdsverket
69 Pajala kommun
70 Panini Internazionale
71 Partille kommun
72 Pressbyrån
73 Pulpac
74 Ragn Sells AB
75 Recipo
76 Regelrådet
77 Renova AB
78 Returpack AB
79 Returpapperscentralen

80 Riksantikvarieämbetet
81 Riksbyggen
82 Riksgäldskontoret
83 RK Returkartong
84 Sala kommun
85 SCA Skog AB
86 7-Eleven Sverige
87 SIS Swedish Standards Institute
88 SJ AB
89 Skogsindustrierna
90 Skurups kommun
91 Skånemejeriet
92 Småföretagarnas Riksförbund
93 Statens fastighetsverk
94 Statens jordbruksverk
95 Statistiska centralbyrån (SCB)
96 Stena Metall AB
97 Stena Recycling
98 Stiftelsen Håll Sverige Rent
99 Stockholms kommun
100 Stora Enso Skog AB
101 Storfors kommun
102 Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac)
103 Städa Sverige
104 Sunne kommun
105 Svensk Dagligvaruhandel
106 Svensk Digital Handel
107 Svensk Glasåtervinning AB
108 Svensk Handel
109 Svensk Plaståtervinning AB

110 Svenska Metallkretsen AB

111 Svenska Transportarbetareförbundet

112 Svenska Turistföreningen

113 Svenska Wellpappföreningen

114 Svenskt Näringsliv

115 Svenskt Producentansvar

116 Sveriges Allmännytta

117 Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)

118 Sveriges Arkitekter

119 Sveriges Bryggerier

120 Sveriges Kommuner och Regioner

121 Sveriges Konsumenter

122 Sveriges Standardiseringsförbund

123 Sveriges Åkeriföretag

124 Sydskånes avfallsaktiebolag (SYSAV)

125 Säters kommun

126 SÖRAB

127 Tailor-Made Responsibility (TMR AB)

128 Tanums kommun

129 Tetra Pak Sverige AB

130 Tranås kommun

131 Trelleborgs kommun

132 Umeå kommun

133 Umeå tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)

134 Vafab miljö AB

135 Veolia Recycling Solutions Sweden AB

136 Villaägarnas Riksförbund

137 Visita

138 Världsnaturfonden WWF

139 Waynes Coffee

140 Ystads kommun

141 Återvinningsindustrierna

142 Älvsbyns kommun

143 Örebro kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet **senast den 7 februari 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till m.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se. Ange diarienummer M2021/02118 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Frågor under remisstiden besvaras av Frida Rudsander, rättssekretariatet, tel 08-405 46 61, e-post: frida.rudsander@regeringskansliet.se, och Jerker Forssell, kemikalieenheten, tel: 08-405 39 71, e-post: jerker.forssell@regeringskansliet.se.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Linnéa Klefbäck
Ämnesråd

Promemoria

Miljödepartementet

En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

M2021/02118

November 2021

Innehållsförteckning

1 Författningsförslag 10
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken 10
1.2 Förslag till förordning om producentansvar för förpackningar 15
1 kap. Ordförklaringar och tillämpningsområde 15
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar 56
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken 61
1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) 63
1.6 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) 65
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter 67
1.8 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614) 69

2 Ärendet 76

3 Cirkulär ekonomi 76
3.1 Svensk strategi och handlingsplan för en cirkulär ekonomi 76
3.2 EU:s handlingsplan för en cirkulär ekonomi 77

4 Utsortering och insamling kan förbättras 77
4.1 Möjlighet och vilja till utsortering i hushållen kan påverkas 77
4.2 Fastighetsnära insamling vid hushållen förbättrar utsortering och kvalitet 78

5 Klimat- och miljövinster med återvinning 79
5.1 Insamling och återvinning minskar utsläppen av koldioxid och sparar naturresurser 79
5.2 Förpackningsavfallet blir till nya förpackningar eller råvara till andra nya varor 80
5.3 Bristfällig utsortering orsakar utsläpp av koldioxid 81

6 Regleringen av producentansvaret för förpackningar 81
6.1 Regleringen i miljöbalken 82
6.2 2006 års förpackningsförordning 82
6.3 2014 års förpackningsförordning 83
6.4 2018 års förpackningsförordning 84
6.4.1 Insamling av förpackningsavfall från hushållen 84
6.4.2 Insamling av förpackningsavfall från yrkesmässiga verksamheter 85
6.4.3 Tillämpningsproblem med samrådsskyldighet och tillståndsgivning 85

6.4.4 Regeringens beslut om att skjuta upp tillämpningen till utgången av december 2022 ... 86
6.5 Retursystemsförordningen ... 87
7 Dagens system för insamling av förpackningsavfall ... 88
7.1 Låg lönsamhet i förpackningsåtervinningen ... 88
7.2 Brister i dagens insamling ... 88
7.3 Två tredjedelar av hushållen lämnar förpackningsavfall vid 5 000 återvinningsstationer ... 90
7.4 Många förpackningar hamnar i restavfallet ... 91
7.5 Insamling och återvinning av plastförpackningar är särskilt problematisk ... 92
7.6 En tredjedel av hushållen erbjuds i dag fastighetsnära insamling ... 94
7.7 Hushållens kostnader för dagens fastighetsnära insamling har beräknats ... 95
7.8 En majoritet av kommunerna upphandlar sin insamling av hushållsavfall ... 96
7.9 Verksamheter lämnar sitt avfall vid mottagningspunkter ... 97
7.10 Plastflaskor och metallburkar med konsumtionsfärdig dryck hanteras i ett retursystem ... 99
7.11 Bonus kan erbjudas via app ... 102
7.12 Tre av nio materialåtervinningsmål uppnåddes 2020 ... 103
7.13 Metoder för insamling av glasförpackningar kan påverka kvaliteten ... 104
7.14 Marknaden för metallförpackningar är vikande ... 109
7.15 Återvinning av fiberbaserade förpackningar ... 110
7.16 Förpackningsavfall samlas sällan in i utemiljöer där många människor vistas ... 110
7.17 Träförpackningar behöver samlas in och materialåtervinnas ... 111
8 Insamlingssystem i andra länder ... 113
8.1 Belgien ... 113
8.2 Nederländerna ... 115
8.3 Tyskland ... 115
8.4 Finland ... 116
8.5 Danmark ... 117
8.6 Utvärderingar av konkurrens mellan producentansvarsorganisationer ... 118
9 Överväganden och förslag ... 120
9.1 Den fastighetsnära insamlingen behöver byggas ut för att nå återvinningsmålen och en cirkulär ekonomi ... 120
9.2 En ny förordning om producentansvar för förpackningar ... 122
9.3 Utsorteringskrav för förpackningsavfall ... 123
9.3.1 Krav på separat insamling och utsortering förtydligas ... 123
9.3.2 Undantag från kraven ... 128

9.4 Krav på utsortering och separat hantering av farligt avfall....129
9.5 Ett kommunalt insamlingsansvar....130
9.5.1 Kommunal insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter....130
9.5.2 Kommunens ansvar ska upphöra när förpackningsavfallet överlämnats till en godkänd producentansvarsorganisation....135
9.6 Utformningen av den kommunala insamlingen....137
9.6.1 Fastighetsnära insamling....137
9.6.2 Utrymmen för avfall i flerbostadshus....142
9.6.3 Lättillgängliga insamlingsplatser....144
9.6.4 Successiv ansvarsövergång från producentansvarsorganisationerna till kommunerna....145
9.6.5 Insamlingen på allmän plats....146
9.6.6 Information om utsortering och insamling....148
9.7 Insamling av förpackningsavfall från verksamheter....149
9.7.1 Producentansvarsorganisationerna bör även i fortsättningen ha ansvaret....149
9.7.2 Producentansvarsorganisationernas grundsystem....150
9.7.3 Den största producentansvarsorganisationen ska ha det operationella ansvaret....152
9.7.4 Marknadsdrivna återvinningssystem....155
9.7.5 Producentansvarsorganisationens ansvar att informera om utsortering och insamling....156
9.8 Producentens ansvar för hantering av förpackningsavfallet förtydligas....157
9.9 Producentansvarsorganisationer för förpackningar....160
9.9.1 Syfte och ansvarsområde....160
9.9.2 Producentansvarsorganisationerna ska inte få dela ut vinst....161
9.9.3 Likabehandling....167
9.9.4 Beräkning av förpackningsavgifterna....168
9.9.5 Ekonomisk säkerhet....170
9.9.6 Producentansvarsorganisationernas återanvändning och materialåtervinning....171
9.9.7 Offentliggörande av information på producentansvarsorganisationens webbplats....172
9.9.8 Rutiner för internkontroll....172
9.9.9 Ytterligare krav på en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem....174
9.9.10 Godkännande av en producentansvarsorganisation....175

9.9.11 Naturvårdsverket ska ansvara för prövning och tillsyn av retursystemet 178
9.10 Beräkning av marknadsandelar som en grund för fördelning av ersättningsansvar och ansvar för materialåtervinning 179
9.11 Finansiering av kommunernas insamlings- och informationsansvar 182
9.11.1 Utgångspunkter för ett nytt finansieringssystem 182
9.11.2 Producentansvarsorganisationerna ska betala producentavgift och årsavgift 186
9.11.3 Betalning av avgifter och utbetalningen av ersättning till kommunerna och till Naturvårdsverket 188
9.11.4 Den ersättning en kommun får ska räknas av från renhållningsavgiften 191
9.12 Rapportering 192
9.13 Dialog och tillsyn 194
9.13.1 En löpande dialog mellan aktörerna 194
9.13.2 Marknadskontroll och sekretess 195
9.13.3 Små producenter ska slippa betala tillsynsavgift 195
9.13.4 Avgifter för Naturvårdsverkets prövning och tillsyn 197
9.14 Sanktioner 198
9.15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 199
9.15.1 Den nya förpackningsförordningen 199
9.15.2 Övriga författningsförslag 201

10 Alternativet att producenterna ansvarar för insamling vid hushållen 202
10.1 Utveckling av tillståndssystemet 202
10.2 Tilldelning av monopol 203
10.3 Ett statligt upphandlingssystem 203
10.3.1 Övergripande konsekvenser för aktörerna 204
10.3.2 Aktörernas syn på den administrativa bördan 206
10.4 Hybrida modeller 206

11 Konsekvensanalys 207
11.1 Tidigare utredningar 207
11.2 Problembeskrivning och utgångspunkter 207
11.3 Effekter om någon reglering inte kommer till stånd (nollalternativet) 208
11.4 Aktörer som berörs av förslagen 209
11.5 Förslaget att kommunerna ansvarar för insamlingen vid hushållen 210
11.5.1 Kommuner 210
11.5.2 Producenter och producentansvarsorganisationer 211
11.5.3 Fastighetsägare 217
11.5.4 Avfallsentreprenörer 219

11.5.5 Hushåll 220
11.5.6 Verksamheter samlokaliserade med flerbostadshus 221
11.5.7 Myndigheter 221
11.6 Förslaget om producentansvarsorganisationernas insamling från verksamheter 223
11.6.1 Producenter och producentansvarsorganisationer 223
11.6.2 Verksamheter 224
11.6.3 Kommunerna 225
11.6.4 Avfallsentreprenörer 225
11.6.5 Naturvårdsverket 225
11.7 Förslaget om insamling av hushållens förpackningsavfall på allmän plats 226
11.7.1 Producenter och producentansvarsorganisationer 226
11.7.2 Kommunerna 226
11.7.3 Avfallsentreprenörerna 227
11.7.4 Hushållen 227
11.7.5 Kiosker och mobila serveringsverksamheter 227
11.7.6 Arrangörer av offentliga tillställningar 227
11.7.7 Naturvårdsverket 227
11.8 Förslaget om förtydligande rörande utsortering vid matserveringar 228
11.9 Förslaget om att en förpackning som innehåller avfall ska skiljas från innehållet i förpackningen 228
11.9.1 Verksamheter 228
11.9.2 Kommuner 229
11.10 Förslaget om att farligt avfall ska sorteras ut och hanteras skilt från annat avfall 230
11.11 Förslagen om retursystemet 230
11.11.1 Producenterna 230
11.11.2 Dagligvaruhandeln 230
11.11.3 Myndigheterna 231
11.12 Förslaget om differentierad ersättning 231
11.12.1 Producenter och producentansvarsorganisationer 232
11.12.2 Myndigheter 232
11.12.3 Övriga aktörer 232
11.13 Förslaget om att producentansvarsorganisationer ska vara icke vinstdrivande 233
11.13.1 Inledning 233
11.13.2 Producenter och producentansvarsorganisationer 233
11.13.3 Naturvårdsverket 234
11.13.4 Avfallsentreprenörer 234
11.13.5 Kommunerna 234
11.13.6 Övriga aktörer 234
11.14 Förslaget om krav på förmedlare av distansförsäljning 234

11.15 Effekter på domstolsväsendet 235
11.16 Effekter på jämställdhet 235
11.17 Miljömässiga konsekvenser 236
11.17.1 Förbättrad förpackningsinsamling minskar utsläppen av växthusgaser och förbrukningen av jungfruliga råvaror 236
11.17.2 Fastighetsnära insamling vid hushåll förbättrar utsortering och ökar insamlingen 236
11.17.3 Fastighetsnära insamling vid hushåll kan minska buller och nedskräpning 238
11.17.4 Förbättrad insamling från verksamheter kommer att öka utsorteringen av plastförpackningar 238

12 Författningskommentar till förslaget till lag om ändring i miljöbalken 239

Bilaga 1 Översikt över hur bestämmelserna i 2018 års förpackningsförordning och retursystemsförordningen föreslås bli behandlade 242

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås nya bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för förpackningar.

Producenterna ska, genom godkända producentansvarsorganisationer som de anlitar, ansvara ekonomiskt för insamling och behandling av förpackningsavfall. Det operativa ansvaret för insamling av förpackningsavfall fördelas mellan kommuner och producentansvarsorganisationer.

Kommunerna ska ta över det operativa ansvaret för insamlingen från hushåll och verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushåll. De vanligast förekommande förpackningsslagen – pappersförpackningar, plastförpackningar, ofärgade och färgade glasförpackningar och metallförpackningar − ska samlas in fastighetsnära. Övriga förpackningsslag – t.ex. trä, keramik, och textil – och skrymmande förpackningar ska samlas in på lättillgängliga platser. Kommunerna ska lämna över det insamlade förpackningsavfallet till producentansvarsorganisationerna utifrån organisationernas marknadsandelar per materialslag. Naturvårdsverket ska beräkna marknadsandelar och övervaka att fördelningen blir rättvis. Producentansvarsorganisationerna ska betala avgifter för att finansiera kommunernas och Naturvårdsverkets verksamhet. Utbetalning av ersättning till kommunerna sker kvartalsvis i efterskott via Kammarkollegiet. Medlen ska hållas avskilda från statsbudgeten. Infasning av kommunerna i det nya systemet föreslås ske i tre etapper 2024–2026.

Kommunerna ska också, på producentansvarsorganisationernas bekostnad, samla in utsorterat förpackningsavfall i utomhusmiljöer. Det ska ske på platser som kommunen särskilt ställt i ordning och där det uppkommer förpackningsavfall i betydande omfattning. Detta krav ska börja gälla först i juli 2026.

Den största producentansvarsorganisationen ska ordna minst en mottagningsplats i varje kommun för insamling från övriga verksamheter och blir även ansvarig för att informera verksamheterna om insamlingen. Verksamheter ska kunna lämna sitt avfall på en mottagningsstation i sin kommun utan avgift, oavsett volym och frekvens. Avfallet ska därefter tas om hand av producentansvarsorganisationerna. En producentansvarsorganisation som inte ansvarar för mottagningsplatserna ska ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för skäliga kostnader.

Marknadsdrivna system för insamling från verksamheter ska liksom i dag kunna verka parallellt men vara skyldiga att ge in en mer omfattande anmälan till Naturvårdsverket. Det ska styrkas att systemen bidrar till en bättre materialåtervinning av det aktuella materialslaget jämfört med producentansvarsorganisationernas system.

Det införs nya utsorteringskrav. Den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen särskiljs från innehållet. Detta gäller inte en förpackning som på grund av sitt innehåll utgör farligt avfall, eller som innesluter läkemedelsavfall, om förpackningen underlättar den praktiska hanteringen av läkemedelsavfallet. Det införs också en bestämmelse som innebär att farligt avfall ska sorteras ut och hanteras skilt från annat avfall.

Nuvarande tillståndskrav för insamlingssystem (producentansvarsorganisationer) ersätts av en något mindre omfattande godkännande-

prövning. När en producentansvarsorganisation är godkänd ställs krav på att ställa säkerhet och att offentliggöra uppgifter om bl.a. vilka producenter som har anlitat organisationen, avgifter, återvinning och hur organisationen når upp till materialåtervinningsmål. En producentansvarsorganisation ska inte få dela ut vinst till sina ägare.

Producenter som årligen släpper ut förpackningar på marknaden vars sammanlagda vikt underskrider 1 000 kilogram ska inte behöva rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket eller betala tillsynsavgift. För dessa producenter ska det räcka med en anmälan till producentregistret. Lättnaden ska dock inte gälla producenter av sådana förpackningar som är engångsplastprodukter (plastlock till muggar, matlådor, muggar, m.fl) för vilka det ska betalas nedskräpningsavgifter.

Naturvårdsverket ska ta över ansvaret från Jordbruksverket för godkännandeprövning och tillsyn av det nuvarande retursystemet för plastflaskor och metallburkar. Tillsynsavgifterna för producenterna differentieras utifrån försålda volymer, i enlighet med ett tidigare förslag från Jordbruksverket.

Den nya regleringen införs i en ny förordning om producentansvar för förpackningar. I miljöbalken införs nya bemyndiganden och en bestämmelse om skyldighet för producentansvarsorganisationer att ersätta den producentansvarsorganisation som ansvarar för insamling av förpackningsavfall från verksamheter.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 15 kap. 15, 21 och 22 §§, 21 kap. 1 § och 27 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 16 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 kap.	
15 §[1]	
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om	
1. skyldighet för producenter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation,	
2. förbud att yrkesmässigt överlåta eller saluföra produkter om produktens producent inte tillhandahåller eller har anlitat en producentansvarsorganisation,	
3. tillstånd, godkännande eller anmälan för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation,	
4. kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas, *och*	4. kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas,
	5. att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte får dela ut vinst till sina ägare,
5. skyldighet för en producentansvarsorganisation att fullgöra sådana skyldigheter som avses i 12 och 13 §§.	*6.* skyldighet för en producentansvarsorganisation att fullgöra sådana skyldigheter som avses i 12 och 13 §§, *och*
	7. att en producentansvarsorganisation ska hantera mer avfall än vad som
	a) motsvarar organisationens marknadsandel, eller
	b) står i rimlig proportion till den verksamhet som bedrivs av de producenter som anlitar organisationen.

[1] Senaste lydelse 2021:881.

Föreskrifter enligt första stycket 7 får endast avse hantering av avfall som producentansvarsorganisationen kan få skälig ersättning för.

16 b §

Om flera producentansvarsorganisationer för förpackningar har godkänts enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § 3, och en av de organisationerna ska ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter och information om avfallshanteringen, ska övriga producentansvarsorganisationer ersätta den ansvariga organisationen för skäliga kostnader. Ersättningens storlek ska beräknas utifrån den ersättande organisationens marknadsandel.

Den myndighet som regeringen bestämmer ska vid behov i beslut fastställa hur stor en producentansvarsorganisations marknadsandel ska anses vara.

21 §[2]

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som ska samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 eller 15 §.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om *1.* undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 eller 15 §, *och* *2. skyldigheter för kommuner att vidta de åtgärder som krävs för att ansvarsfördelningen mellan kommuner och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera.*

[2] Senaste lydelse 2021:881.

22 §[3]

Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att kommunen ska ansvara för att annat avfall än sådant som avses i 20 § behandlas och transporteras från den fastighet där avfallet finns.

Föreskrifterna får endast avse avfall som av hälso- eller miljöskäl behöver hanteras av kommunen.	Föreskrifterna får endast avse *1.* avfall som av hälso- och miljöskäl behöver hanteras av kommunen, *eller* *2. avfall som omfattas av producentansvar, om det finns samordningsfördelar med att kommunen hanterar sådant avfall tillsammans med avfall som kommunen ansvarar för enligt 20 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1.*

21 kap.

1 §[4]

Mark och miljödomstol prövar som första instans mål om	Mark- och miljödomstol prövar som första instans mål om

1. miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål enligt 1 a § första stycket,

2. vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, utom verksamheter som avser markavvattning vilka ska prövas av länsstyrelsen och säkerhetsklassificering av dammar,

3. markavvattningar som enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet har överlämnats från länsstyrelsen eller anmälts av en lantmäterimyndighet,

4. ersättning för skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§,

5. ersättning och inlösen vid ingripande av det allmänna enligt denna balk och vid vattenverksamhet, om inte annat har särskilt föreskrivits,

6. ersättning för miljöskador och inlösen enligt 32 kap., talan om förbud eller försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § samt grupptalan enligt 32 kap. 13 §,

7. fördelning av solidariskt ansvar mellan flera enligt 10 kap. 6 och 7 §§ på talan av någon av de solidariskt ansvariga,

8. utdömande av vite enligt ett föreläggande som har förenats med vite med stöd av balken, efter särskild ansökan av den myndighet som har beslutat vitesföreläggandet eller, om vitesföreläggandet har beslutats i förfarandet, med tillämpning av 6 § andra stycket lagen (1985:206) om viten,

9. kostnadsansvar för fastighetsägare enligt 10 kap. 9 §,

[3] Senaste lydelse 2020:601.
[4] Senaste lydelse 2016:781.

10. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artiklarna 27.6 och 30.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG,

11. fördelning av kostnader för utbyte av information enligt det som följer av artikel 62.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG, *och*

12. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artikel 63.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

11. fördelning av kostnader för utbyte av information enligt det som följer av artikel 62.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG,

12. fördelning av kostnader för gemensamt utnyttjande av information enligt det som följer av artikel 63.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter, *och*

13. kostnadsansvar för godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar enligt 15 kap. 16 b §.

27 kap.

5 §[5]

En avgift som avses i 4 § första stycket ska vara årlig eller på annat sätt periodisk. Om avgiften avser insamling, transport och behandling vid enstaka tillfällen, får kommunen besluta att avgiften ska betalas särskilt för varje tillfälle.

Den avgift som avses i 4 § första stycket 1 ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för den infrastruktur som behövs för avfallshantering samt nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från

Den avgift som avses i 4 § första stycket 1 ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kostnader för den infrastruktur som behövs för avfallshantering samt nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen. Från

[5] Senaste lydelse 2020:601.

dessa kostnader ska kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning räknas av. Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas.	dessa kostnader ska kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållning räknas av. *Även ersättning för avfallshantering som producenter eller producentansvarsorganisationer betalar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna balk ska räknas av.* Avgiften får tas ut på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.2 Förslag till förordning om producentansvar för förpackningar

Härigenom föreskrivs följande[1].

1 kap. Ordförklaringar och tillämpningsområde

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för avfallshantering av förpackningar.

Förordningen syftar till att

1. minska mängden förpackningsavfall genom att förpackningar

a) framställs på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå,

b) endast används när det är nödvändigt, och

c) återanvänds,

2. begränsa skadligheten för miljön av material och ämnen i förpackningar,

3. producentansvarsorganisationer ska förebygga och hantera förpackningsavfall,

4. förpackningsavfall ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,

5. nå materialåtervinningsmålen i 2 kap., och

6. minska nedskräpningen.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av

– 15 kap. 12 § miljöbalken i fråga om 9 kap. 19 §, 10 kap. 5 och 8 §§,

– 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 3 kap. 2–10 §§, 4 kap. 4 och 9 §§, 10 kap. 1–4, 11 § 1 och 13 §,

– 15 kap. 14 § miljöbalken i fråga om 4 kap. 5–7 §§,

– 15 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 3 kap. 11 §, 4 kap. 1–3 §§, 5 kap. 2–13, 15–28 §§, 6 kap. 9 och 10 §§, 7 kap. 1–4, 6 och 7 §§, 8 kap. 2–3 §§, 9 kap. 1 och 2 §§, 10 kap. 6–8 §§, 11 § 2 och 14 §,

– 15 kap. 16 § miljöbalken i fråga om 10 kap. 10 §,

– 15 kap. 16 a § miljöbalken i fråga om 4 kap. 8 §,

– 15 kap. 17 § miljöbalken i fråga om 6 kap. 16 och 17 §§, 7 kap. 3, 5, 9 och 10 §§, och

– 15 kap. 21 § miljöbalken i fråga om 6 kap. 2 § andra stycket 2, 5, 7 och 15 §§,

– 15 kap. 22 § miljöbalken i fråga om 6 kap. 2 § första stycket 2 och 4 § andra stycket,

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2019/852, Europaparlamentets och rådet direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt direktiv /EU) 2018/851, och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

– 15 kap. 31 § miljöbalken i fråga om 10 kap. 8 §, 11 § 3 och 4 och 13 §§,
– 15 kap. 38 § miljöbalken i fråga om 5 kap. 14 §,
– 15 kap. 39 § miljöbalken i fråga om 6 kap. 3 § och 7 kap. 8 § 1,
– 15 kap. 45 § miljöbalken i fråga om 6 kap. 2 § andra stycket 3–5, 8 och 12 §§ och 9 kap. 19 § 2, och
– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Ordförklaringar

3 § I denna förordning avses med
återanvändbar förpackning: förpackning som har utformats, konstruerats och släppts ut på marknaden för att under sin livscykel återanvändas flera gånger genom att återfyllas eller återanvändas för samma ändamål som den utformades för,
rotation: den resa som en återanvändbar förpackning gör från det att den släpps ut på marknaden tillsammans med den vara som den är avsedd att innehålla, skydda, leverera eller presentera, till dess att den lämnas till ett system för återanvändning av förpackningar i syfte att på nytt släppas ut på marknaden tillsammans med en vara som den är avsedd för,
system för återanvändning av förpackningar: organisatoriska, tekniska eller finansiella arrangemang som säkerställer att återanvändbara förpackningar gör flera rotationer,
marknadsdrivet återvinningssystem: organisatoriska, tekniska eller finansiella arrangemang som drivs på marknadsmässig grund och som säkerställer att förpackningsavfall från verksamheter återvinns,
retursystem: ett system för insamling av plastflaskor och metallburkar för dryck som innebär att en pant eller premie betalas ut i syfte att uppmuntra att förpackningarna lämnas tillbaka till systemet,
producentansvarsorganisations marknadsandel: den andel förpackningar som de producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen har satt på marknaden i förhållande till den totala mängden förpackningar som satts på marknaden, och
producents marknadsandel: den andel förpackningar som en producent har satt på marknaden i förhållande till den totala mängden förpackningar som satts på marknaden.

4 § I denna förordning avses med
tillhandahålla på den svenska marknaden: att mot betalning eller gratis göra en förpackning tillgänglig för distribution, förbrukning eller användning på den svenska marknaden i samband med yrkesmässig verksamhet,
släppa ut på den svenska marknaden: att för första gången tillhandahålla en förpackning på den svenska marknaden, och
vara etablerad i Sverige: att ha hemvist eller säte i Sverige och bedriva en yrkesmässig verksamhet här.

5 § Med *polymer* avses i denna förordning detsamma som i artikel 3.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikalie-

myndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

6 § Med *plast* avses i denna förordning en polymer som kan användas som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukter, oavsett om polymeren har tillförts tillsatser eller andra ämnen.

Med plast avses inte en polymer som förekommer naturligt i miljön och som inte har modifierats på kemisk väg.

7 § Med *förpackning* avses i denna förordning en engångsartikel eller en annan produkt som har framställts för att innehålla, skydda eller presentera en vara eller för att användas för att leverera eller på annat sätt hantera en vara, från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare, om produkten

1. på försäljningsstället utgör en säljenhet för den slutliga användaren eller konsumenten av varan (konsumentförpackning),
2. på försäljningsstället omfattar en grupp av ett visst antal säljenheter och kan tas bort utan att det påverkar varan eller varorna, oavsett om säljenheterna säljs som en sådan grupp till den slutliga användaren eller konsumenten eller om produkten endast används som komplement till hyllorna på försäljningsstället (gruppförpackning),
3. underlättar hantering och transport av ett antal säljenheter eller gruppförpackningar för att förhindra skador vid fysisk hantering eller transportskador (transportförpackning), eller
4. fylls vid försäljningstillfället eller används för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring (serviceförpackning).

8 § Med *förpackningsavfall* avses i denna förordning förpackningar eller förpackningsmaterial som är avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken.

9 § I denna förordning avses med

plastflaska: flaska som är en förpackning och som huvudsakligen är tillverkad av plast, med undantag för flaskor som är avsedda för och används för speciella medicinska ändamål enligt definitionen i artikel 2 g i förordning nr 609/2013,

metallburk: förpackning som är tillverkad av metall, och

tjock plastbärkasse: plastbärkasse vars vägg är 50 mikrometer eller tjockare.

10 § Med *flexibelt omslag* avses i denna förordning en förpackning som

1. är en engångsplastprodukt,
2. är böjbar, och
3. används till ett livsmedel som är avsett att ätas direkt ur förpackningen utan ytterligare beredning.

11 § I denna förordning avses med *engångsprodukt*, *engångsplastprodukt*, *matlåda*, *mugg*, *engångsmugg*, *dryckesbehållare*, *bärkasse*, *plastbärkasse* och *tunn plastbärkasse* detsamma som i förordningen (2021:996) om engångsprodukter.

12 § Med *producent* avses i denna förordning den som yrkesmässigt

1. fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning i syfte att skydda, presentera eller underlätta hanteringen av en vara,
2. för in en förpackad vara till Sverige,
3. tillverkar en förpackning i Sverige,
4. för in en förpackning till Sverige, eller
5. från ett annat land än Sverige säljer en förpackning eller en förpackad vara till en slutlig användare i Sverige.

13 § Med *energiåtervinning* avses i denna förordning återvinning av avfall genom en användning av brännbart förpackningsavfall för att generera energi genom direkt förbränning, med eller utan annat avfall men med utnyttjande av värme.

14 § Med *biologisk behandling* avses i denna förordning en aerob (syrekrävande) eller anaerob (inte syrekrävande) behandling av de biologiskt nedbrytbara delarna av ett förpackningsavfall, om behandlingen

1. sker under kontrollerade förhållanden och med användning av mikroorganismer, och
2. innebär att stabiliserade organiska restprodukter eller metan produceras.

Deponering av avfallet ska inte anses vara en biologisk behandling.

15 § I denna förordning avses med

direktiv 94/62/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/852.

direktiv 2008/98/EG: Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851,

förordning nr 609/2013: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 609/2013 av den 12 juni 2013 om livsmedel avsedda för spädbarn och småbarn, livsmedel för speciella medicinska ändamål och komplett kostersättning för viktkontroll och om upphävande av rådets direktiv 92/52/EEG, kommissionens direktiv 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG och 2006/141/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/39/EG och kommissionens förordningar (EG) nr 41/2009 och (EG) nr 953/2009, och

direktiv 2019/904: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, i den ursprungliga lydelsen.

16 § I övrigt har ord och uttryck i denna förordning samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen (2020:614).

Närmare om vad som är en förpackning

17 § En produkt ska anses vara en förpackning enligt denna förordning, om produkten har de funktioner som anges i 7 § även om produkten också har andra funktioner.

En produkt ska dock inte anses vara en förpackning om

1. produkten är en fast del av den vara som produkten omsluter, skyddar eller presenterar,
2. produkten behövs för att omfatta, stödja eller bevara varan under hela dess livslängd, och
3. alla delar är avsedda att användas, konsumeras eller bortskaffas tillsammans.

18 § Vid tillämpningen av 17 § ska följande slag av produkter anses vara förpackningar:

1. blomkrukor som är avsedda endast för försäljning och transport av växter och inte är avsedda att följa med växten under hela dess livstid,
2. cd-spindlar som saluförs med cd-skivor och inte är avsedda för förvaring,
3. glasflaskor för injektionslösningar,
4. kapslar som används i kaffe-, kakao- eller mjölkdryckessystem eller andra dryckessystem och som lämnas tomma efter användning,
5. klädhängare som saluförs med ett klädesplagg,
6. konfektaskar,
7. plastfolier kring cd-fodral,
8. postpåsar som är avsedda för kataloger och tidskrifter och som innehåller en tidskrift,
9. rullar, tuber och cylindrar som böjligt material är upprullat på, dock inte rullar, tuber eller cylindrar som är avsedda som delar i en tillverkningsutrustning och som inte används för att presentera en vara som en säljenhet,
10. sterilbarriärsystem i form av påsar, brickor eller annat material som krävs för att bevara varans sterilitet,
11. tårtpapper som saluförs med ett bakverk,
12. tändsticksaskar,
13. återfyllbara stålcylindrar för gas, dock inte brandsläckare, och
14. andra produkter än de som anges i 1–13, om produkterna uppfyller kriterierna för att anses som förpackningar.

19 § Vid tillämpningen av 17 § ska följande slag av produkter inte anses vara förpackningar:

1. blomkrukor som är avsedda att följa med växten under hela dess livstid,
2. cd-, dvd- och videofilmfodral som saluförs innehållande cd-skivor, dvd-skivor eller videofilmer,
3. cd-spindlar som saluförs tomma och är avsedda för förvaring,
4. gravlyktor som är behållare för ljus,
5. kaffekapslar för dryckessystem, foliepåsar för kaffe och kaffekuddar av filterpapper som slängs tillsammans med den använda kaffeprodukten,
6. klädhängare som saluförs separat,
7. korvskinn,

8. mekaniska kvarnsystem som är integrerade i återfyllbara pepparkvarnar eller i andra återfyllbara behållare,
9. skrivarpatroner,
10. tepåsar,
11. vattenlösliga påsar för rengöringsmedel,
12. vaxskikt som exempelvis finns runt ost,
13. verktygslådor, och
14. andra produkter än de som anges i 1–13, om produkterna inte uppfyller kriterierna för att anses som förpackningar.

20 § En produkt ska anses vara en förpackning enligt denna förordning, om produkten är utformad för och avsedd att fyllas vid försäljningsstället och fyller en förpackningsfunktion.

Om en engångsprodukt är fylld när den säljs vid försäljningsstället, ska även den anses vara en förpackning enligt denna förordning.

En engångsmugg ska anses vara en förpackning enligt denna förordning även om den inte är avsedd att fyllas vid ett försäljningsställe.

21 § Vid tillämpningen av 20 § ska följande slag av produkter anses vara förpackningar:
1. aluminiumfolier,
2. bärkassar av papper eller plast,
3. engångstallrikar och engångskoppar,
4. plastfolier,
5. plastfolier för tvättade kläder i tvätterier,
6. smörgåspåsar, och
7. andra produkter än de som anges i 1–6, om produkterna uppfyller kriterierna för att anses som förpackningar.

22 § Vid tillämpningen av 20 § ska följande slag av produkter inte anses vara förpackningar:
1. bakformar av papper som saluförs utan innehåll,
2. engångsbestick,
3. omrörare,
4. omslagspapper som saluförs separat,
5. tårtpapper som saluförs utan bakverk, och
6. andra produkter än de som anges i 1–5, om produkterna inte uppfyller kriterierna för att anses som förpackningar.

23 § Förpackningskomponenter och underordnade element som är integrerade i förpackningar ska räknas som en del av den förpackning som de är integrerade i. Underordnade element som är hängda på eller fästa vid en produkt och som fyller en förpackningsfunktion ska anses vara förpackningar enligt denna förordning.

Första stycket gäller inte förpackningskomponenter eller underordnade element som är fasta delar av produkten, om alla delar är avsedda att konsumeras eller bortskaffas tillsammans som en enhet.

24 § Vid tillämpningen av 23 § ska följande slag av produkter anses vara del av förpackningar:

1. doseringsmått som utgör en del av tillslutningen på förpackningen för rengöringsmedel,
2. häftklamrar,
3. mascaraborstar som utgör en del av förpackningens tillslutning,
4. mekaniska kvarnsystem som är integrerade i pepparkvarnar fyllda med peppar eller i andra fyllda engångsbehållare,
5. plastmanschetter,
6. självhäftande etiketter fästa på annat förpackningsföremål, och
7. andra produkter än de som anges i 1–6, om produkterna uppfyller kriterierna för att anses som del av förpackningar.

25 § Etiketter hängda direkt på eller fästa på en vara ska vid tillämpningen av 23 § anses vara förpackningar.

26 § Radiofrekvensidentifieringsetiketter (RFID-taggar) ska vid tillämpningen av 23 § inte anses vara förpackningar.

Tillämpningsområde

27 § Denna förordning ska inte tillämpas
1. på väg-, järnvägs-, fartygs- eller flygfraktcontainrar,
2. i fråga om 6–9 kap. på producentansvarsorganisationer som driver ett retursystem, producenter som anlitat en sådan organisation eller plastflaskor och metallburkar som omfattas av ett retursystem, och
3. på förpackningar som på grund av sitt tidigare eller resterande innehåll utgör farligt avfall enligt avfallsförordningen (2020:614).

Ytterligare bestämmelser i andra författningar

28 § Bestämmelser om skyldighet att sortera ut förpackningsavfall från annat avfall och att skilja en förpackning som innehåller avfall från innehållet i förpackningen och var man ska lämna förpackningsavfallet finns i 3 kap. 4–4 c och 4 e §§ avfallsförordningen (2020:614).

29 § Bestämmelser om förpackningar som är engångsprodukter finns i förordningen (2021:996) om engångsprodukter.

Bestämmelser om nedskräpningsavgifter för vissa förpackningar finns i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

30 § Bestämmelser om tungmetaller i förpackningsmaterial finns i 12–14 §§ förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

31 § Bestämmelser om material i kontakt med livsmedel finns i
1. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1935/2004 av den 27 oktober 2004 om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om upphävande av direktiven 80/590/EEG och 89/109/EEG,
2. kommissionens förordning (EG) nr 1895/2005 av den 18 november 2005 om begränsad användning av vissa epoxiderivat i material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel,

3. kommissionens förordning (EG) nr 2023/2006 av den 22 december 2006 om god tillverkningssed när det gäller material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel,

4. kommissionens förordning (EG) nr 282/2008 av den 27 mars 2008 om återvunna plastmaterial och plastprodukter avsedda att komma i kontakt med livsmedel och ändring av förordning (EG) nr 2023/2006,

5. kommissionens förordning (EG) nr 450/2009 av den 29 maj 2009 om aktiva och intelligenta material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel,

6. kommissionens förordning (EG) nr 10/2011 av den 14 januari 2011 om material och produkter av plast som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel,

7. kommissionens förordning (EU) 2018/213 av den 12 februari 2018 om användning av bisfenol A i lack och ytskikt avsedda att komma i kontakt med livsmedel och om ändring av förordning (EU) nr 10/2011 vad gäller användningen av det ämnet i plastmaterial avsedda att komma i kontakt med livsmedel, och

8. livsmedelsförordningen (2006:813) och Livsmedelsverkets föreskrifter som är meddelade med stöd av den förordningen och förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

2 kap. Mål för materialåtervinning, minskad nedskräpning och innehåll av återvunnen plast

1 § I fråga om allt förpackningsavfall är målet att materialåtervinningsgraden ska vara minst 65 procent per år till och med år 2029 och därefter minst 70 procent.

2 § I fråga om förpackningsavfall av papper och kartong är målet att materialåtervinningsgraden ska vara minst 85 procent.

3 § I fråga om förpackningsavfall av plast är målet att materialåtervinningsgraden ska vara

1. minst 90 procent för förpackningsavfall av plast från plastflaskor som ingår i ett retursystem, och
2. minst 50 procent per år till och med år 2029 och därefter minst 55 procent för övrigt förpackningsmaterial av plast.

4 § I fråga om förpackningsavfall av glas är målet att materialåtervinningsgraden ska vara minst 90 procent.

5 § I fråga om förpackningsavfall av järn är målet att materialåtervinningsgraden ska vara

1. minst 90 procent för förpackningsavfall av järn från metallburkar som ingår i ett retursystem, och
2. minst 70 procent per år till och med år 2029 och därefter minst 80 procent för övrigt förpackningsavfall av järn.

6 § I fråga om förpackningsavfall av aluminium är målet att materialåtervinningsgraden ska vara

1. minst 90 procent för förpackningsavfall av aluminium från metallburkar som ingår i ett retursystem, och
2. minst 50 procent per år till och med år 2029 och därefter minst 60 procent för övrigt förpackningsavfall av aluminium.

7 § I fråga om förpackningsavfall av trä är målet att materialåtervinningsgraden ska vara

1. minst 15 procent per år till och med år 2024,
2. minst 25 procent från och med år 2025 till och med år 2029, och
3. minst 30 procent från och med år 2030.

8 § I fråga om förpackningsavfall av andra material än de som anges i 2–7 §§ är målet att materialåtervinningsgraden ska vara minst 15 procent.

9 § Beräkning av om målen uppnås ska ske i enlighet med artikel 6a i direktiv 94/62/EG.

Mål för minskad nedskräpning

10 § I fråga om förpackningar som är engångsplastprodukter är målet att nedskräpningen utomhus ska ha minskat med 50 procent år 2030 jämfört med år 2023. Hur stor nedskräpningen är ska bedömas utifrån de skräpmätningar som Naturvårdsverket utför enligt 31 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

11 § En producent av sådana förpackningar som är engångsplastprodukter ska effektivt bidra till att nå målet i 10 §.

Mål för användning av återvunnen plast i plastförpackningar

12 § I fråga om förpackningar som innehåller mer än 50 procent plast är målet att i genomsnitt minst 30 procent av förpackningsmaterialet ska bestå av återvunnen plast senast från och med 2030.

13 § En producent av sådana förpackningar som innehåller mer än 50 procent plast ska effektivt bidra till att nå målet i 12 §.

Om målen inte uppnås

14 § Om Naturvårdsverket bedömer att det finns risk för att målen i 2–8, 10 och 12 §§ inte uppnås i tid ska myndigheten lämna förslag till regeringen på ändamålsenliga åtgärder.

3 kap. Utformning och märkning av förpackningar

Onödiga förpackningar

1 § En producent ska utnyttja de möjligheter som finns inom sin verksamhet för att begränsa användningen av onödiga förpackningar i syfte att minska mängden avfall enligt 2 kap. 5 § miljöbalken.

En förpackning ska kunna återanvändas eller återvinnas

2 § En förpackning får endast tillhandahållas på den svenska marknaden av en producent om förpackningen

1. har en volym och vikt som begränsas till det minimum som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå,
2. kan återanvändas eller återvinnas, och
3. är framställd så att utsläppen av skadliga ämnen minimeras och inverkan i övrigt på miljön begränsas när förpackningsavfallet behandlas eller restprodukter från hanteringen av förpackningsavfallet bortskaffas.

3 § En förpackning ska anses kunna återanvändas enligt 2 § 2 om förpackningens fysiska egenskaper och utformning gör det möjligt att

1. under normalt förutsebara användningsförhållanden återanvända förpackningen flera gånger,
2. behandla den använda förpackningen i enlighet med hygien- och säkerhetskrav för arbetstagare, och
3. återvinna förpackningen när den inte längre används.

4 § En förpackning ska anses kunna återvinnas enligt 2 § 2 genom

1. materialåtervinning, om förpackningen är framställd på ett sådant sätt att det är möjligt att utnyttja en viss viktprocent av förpackningsmaterialet för framställning av säljbara produkter,
2. energiåtervinning, om förpackningsavfallet har ett lägsta värmevärde för att ge optimal energiåtervinning, eller
3. kompostering, om förpackningsavfallet är biologiskt nedbrytbart i sådan grad att det inte hindrar separat insamling eller hindrar den komposteringsprocess eller komposteringsaktivitet som avfallet underkastas samt är av sådan art att det kan underkastas fysisk, kemisk, termisk eller biologisk nedbrytning på ett sådant sätt att det mesta av den färdiga komposten slutligen bryts ned till koldioxid, biomassa och vatten.

5 § En förpackning ska anses uppfylla kraven i 2–4 §§ om

1. den överensstämmer med relevanta kriterier i de harmoniserade standarderna
   – SS-EN 13427:2004, utgåva 2,
   – SS-EN 13428:2004, utgåva 2,
   – SS-EN 13429:2004, utgåva 2,
   – SS-EN 13430:2004, utgåva 2,
   – SS-EN 13431:2004, utgåva 2, och
   – SS-EN 13432:2000, utgåva 1, eller
2. producenten på annat sätt visar att kraven uppfylls.

Återvunnet material i plastflaskor

6 § En engångsflaska för dryck som är tillverkad av polyetentereftalat (PET) som huvudsaklig komponent får endast tillhandahållas på den svenska marknaden av en producent om flaskan innehåller minst 25 procent återvunnen plast.

Kravet gäller inte flaskor

1. med en volym av mer än tre liter, eller

2. som är avsedda för att användas för speciella medicinska ändamål enligt definitionen i artikel 2 g i förordning nr 609/2013.

Innehållet av återvunnen plast ska beräknas som ett genomsnitt av innehållet i de flaskor som producenten har tillhandahållit på den svenska marknaden under ett kalenderår.

Utformningen av dryckesbehållare

7 § En dryckesbehållare får endast tillhandahållas på den svenska marknaden av en producent om dryckesbehållaren är utformad så att korkar och lock som är gjorda av plast är fästa vid behållaren under hela användningen.

En dryckesbehållare ska anses uppfylla kravet om

1. den överensstämmer med relevanta kriterier i den harmonierade standarden SS-EN 17665, eller

2. producenten på annat sätt visar att dryckesbehållaren är utformad så att korkar och lock som är gjorda av plast är fästa vid behållaren under hela användningen.

Kravet gäller inte dryckesbehållare

1. i glas eller metall, eller

2. som är avsedda för och används för livsmedel för speciella medicinska ändamål enligt definitionen i artikel 2 g i förordning nr 609/2013.

Märkning av förpackningar

8 § Om en producent märker en förpackning med en uppgift om vilket förpackningsmaterial som har använts, ska märkningen göras enligt kommissionens beslut 97/129/EG av den 28 januari 1997 om fastställandet av ett identifieringssystem för förpackningsmaterial i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall.

9 § En plastflaska eller metallburk som ingår i ett retursystem i enligt 4 kap. 2 § ska vara märkt med en uppgift om detta. Av märkningen ska det framgå vilket retursystem som flaskan eller burken ingår i samt vilket belopp som utbetalas som pant när flaskan eller burken lämnas tillbaka till retursystemet.

10 § En mugg som är en engångsplastprodukt får endast tillhandahållas på den svenska marknaden av en producent om muggen är märkt i enlighet med kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/2151 av den 17 december 2020 om fastställande av harmoniserade specifikationer för märkning av plastprodukter för engångsbruk som finns förtecknade i del D i bilagan till direktiv (EU) 2019/904.

Märkningen ska vara framträdande, lätt att läsa och outplånlig.

Överlåtelseförbud avseende plastflaskor och metallburkar

11 § Dryck i plastflaska eller metallburk får yrkesmässigt överlåtas eller saluföras endast om plastflaskan eller metallburken ingår i ett sådant retursystem som avses i 4 kap. 2 §.

Första stycket gäller inte dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter eller om Naturvårdsverket har beslutat om dispens enligt 4 kap. 3 § i fråga om plastflaskan eller metallburken.

Bemyndigande att meddela föreskrifter om beräkningar

12 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur den andel återvunnet innehåll som avses i 6 § ska beräknas och verifieras.

4 kap. Producentansvar för hantering av förpackningsavfall

1 § Innan en producent tillhandahåller en förpackning på den svenska marknaden ska producenten

1. anlita en eller flera producentansvarsorganisationer som åtar sig att ta hand om producentens förpackningar när de blivit avfall, eller
2. tillhandahålla en egen producentansvarsorganisation som åtar sig att ta hand om producentens förpackningar när de blivit avfall.

Den producentansvarsorganisation som anlitas eller tillhandahålls ska vara godkänd av Naturvårdsverket i enlighet med bestämmelserna i 5 kap.

Producenten måste anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation även om producentens förpackningar när de blir avfall omhändertas av ett marknadsdrivet återvinningssystem enligt 7 kap. 10–12 §§.

2 § För producenter av plastflaskor eller metallburkar för dryck ska den producentansvarsorganisation som avses i 1 § vara en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem som flaskan eller burken ska ingå i.

Första stycket gäller inte dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter.

3 § Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från kravet i 2 § första stycket under en begränsad tid om det med hänsyn till metallburkens eller plastflaskans utformning eller material finns särskilda skäl.

4 § Den som avser att i egenskap av producent tillhandahålla en förpackning på den svenska marknaden ska före tillhandahållandet anmäla det till Naturvårdsverket. Anmälan ska innehålla

1. producentens namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer,
2. vilken producentansvarsorganisation som producenten har anlitat för producentens förpackningar, och
3. på vilken grund producenten är producent enligt 1 kap. 12 §.

Producenten ska underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.

Ombud i ett annat EES-land

5 § En producent av förpackningar som är etablerad i Sverige och säljer förpackningar till ett annat land i Europeiska ekonomiska samarbets-

området (EES) där producenten inte är etablerad ska utse ett ombud i det landet. Ombudet ska fullgöra det ansvar som producenten har i det landet enligt de nationella bestämmelser som genomför direktiv 94/62/EG och direktiv 2019/904/EU.

Ombud i Sverige

6 § En producent som inte är etablerad i Sverige får utse ett ombud som är etablerat i Sverige. Ombudet ska utses genom skriftlig fullmakt.

Ombudet ska i stället för producenten fullgöra skyldigheterna i denna förordning och förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter i fråga om de produkter som omfattas av ombudets anmälan enligt 7 §.

7 § Ett ombud som har utsetts enligt 6 § ska göra en anmälan till Naturvårdsverket.

Anmälan ska innehålla

1. ombudets namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer,
2. en kopia på fullmakten,
3. producentens namn, kontaktuppgifter och skatteregistreringsnummer, och
4. uppgift om vilken produkt som ombudet ska ansvara för.

Ombudet ska snarast underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som lämnats.

Yrkesmässig förmedling av distansförsäljning

8 § Den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av förpackningar eller förpackade varor till slutanvändare i Sverige får endast förmedla distansförsäljning från producenter som har uppfyllt sina skyldigheter enligt 1 § och, om det rör plastflaskor eller metallburkar, 2 §. Förmedlaren ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om

1. namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer, och
2. på vilket sätt det säkerställs att de producenter som säljer sina produkter via förmedlaren tillhandahåller eller anlitar en producentansvarsorganisation enligt 1 § och, om det rör plastflaskor eller metallburkar, 2 §.

Bemyndigande att meddela föreskrifter om uppgiftslämnande

9 § Naturvårdsverket får meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter en producent och ett ombud ska lämna enligt 4 och 7 §§.

5 kap. Producentansvarsorganisationer för förpackningar

Syfte och ansvarsområde

1 § En producentansvarsorganisation för förpackningar ska ha som syfte att förebygga och hantera förpackningsavfall.

2 § En producentansvarsorganisation för förpackningar får inte dela ut vinst till ägarna.

3 § En producentansvarsorganisation för förpackningar som inte omfattas av 4 § ska ha ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall av alla förpackningsmaterial.

En producentansvarsorganisation för förpackningar ansvarar för att

1. behandla och materialåtervinna förpackningsavfall från den insamling som sker enligt 6 kap.,
2. samla in, behandla, materialåtervinna och tillgängliggöra information om vissa verksamheters avfall enligt 7 kap.,
3. finansiera det kommunala insamlingssystemet enligt 9 kap., och
4. rapportera uppgifter enligt 10 kap. 6 § till Naturvårdsverket.

4 § En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska ha ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall från plastflaskor och metallburkar med dryck, dock inte förpackningar med dryck som består av mejeriprodukter.

En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ansvarar för separat insamling och behandling av förpackningsavfallet, information enligt 15 § och rapportering till Naturvårdsverket enligt 10 kap. 6 §§.

Likabehandling av producenter

5 § En producentansvarsorganisation ska ge producenter oavsett storlek och ursprung möjlighet att uppfylla kravet i 4 kap. 1 och 2 §§ utan villkor som diskriminerar någon producent, om producentens förpackningar omfattas av producentansvarsorganisationens ansvarsområde enligt 3 eller 4 §.

Ersättning från producenter till en producentansvarsorganisation

6 § Vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från en enskild producent (förpackningsavgifter) ska producentansvarsorganisationen ta hänsyn till den mängd förpackningar som producenten tillhandahåller på den svenska marknaden.

Hänsyn ska också tas till bland annat förpackningarnas

1. återanvändbarhet,
2. materialåtervinningsbarhet, och
3. innehåll av återvunnet material.

Ekonomisk säkerhet

7 § En producentansvarsorganisation ska ställa en ekonomisk säkerhet som motsvarar kostnaderna för att under en period av nio månader samla in och behandla det förpackningsavfall som producentansvarsorganisationen ansvarar för.

En säkerhet ska godtas om den är betryggande för sitt ändamål.

Säkerheten ska prövas av och ställas till Naturvårdsverket.

Återanvändning och materialåtervinning

8 § En producentansvarsorganisation ska

1. se till att allt förpackningsavfall som samlats in separat

a) genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med 15 kap. 10 § miljöbalken, och

b) inte förbränns i strid med 3 kap. 19 § avfallsförordningen (2020:614),

2. effektivt bidra till att nå materialåtervinningsmålen och målen för minskad nedskräpning i 2 kap., och

3. verka för att de producenter som anlitar producentansvarsorganisationen för att ta hand om förpackningsavfall ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden.

Information som producentansvarsorganisationen ska göra tillgänglig

9 § En producentansvarsorganisation ska på sin webbplats tillgängliggöra information om

1. vem eller vilka som är producentansvarsorganisationens ägare,

2. vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen,

3. hur den ersättning som producenterna ska betala till producentansvarsorganisationen beräknas, per såld förpackning eller per kilogram förpackningar som släpps ut på marknaden,

4. på vilka grunder producentansvarsorganisationen väljer att anlita aktörer för att hantera avfall, och

5. hur insamlingssystemets verksamhet bidrar till att nå materialåtervinningsmålen och målen om minskad nedskräpning i 2 kap.

Rutiner för intern kontroll

10 § En producentansvarsorganisation ska ha rutiner för intern kontroll för att säkerställa

1. att den ersättning som tas ut av producenterna uppfyller de krav som anges i 6 § och de föreskrifter som har meddelats med stöd av 28 §,

2. kvaliteten på de uppgifter som ska samlas in och rapporteras till Naturvårdsverket enligt 10 kap. 6 § och

3. att kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall uppfylls.

Ytterligare krav på producentansvarsorganisationer som driver ett retursystem

11 § En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska tillhandahålla ett system för separat insamling av plastflaskor och metallburkar som ska vara rikstäckande.

Producentansvarsorganisationen ska se till att kostnaderna för retursystemet belastar producenterna.

12 § En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska kostnadsfritt tillhandahålla insamlingskärl för insamling av plastflaskor och metallburkar som omfattas av retursystemet på platser utomhus där många människor normalt vistas och kommunen har renhållningsansvar

på platsen enligt 2 och 4 §§ lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning.

Insamlingskärlen ska

1. tillhandahållas i den omfattning som

a) är skälig utifrån omständigheterna på platsen, och

b) behövs för att motverka nedskräpning och främja materialåtervinning, och

2. vara utformade så att de motverkar nedskräpning och främjar materialåtervinning.

13 § En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska samråda med kommunerna om utformningen av insamlingskärlen, lämpliga platser för placering av insamlingskärl och hur många insamlingskärl som ska tillhandahållas.

14 § En kommun ska, på de platser och i den omfattning som avses i 12 §,

1. underlätta för en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem att placera ut insamlingskärl, eller

2. själv placera ut insamlingskärlen.

15 § En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska årligen ta fram lättillgänglig information till hushållen och verksamheterna om

1. skyldigheten att sortera ut plastflaskor och metallburkar från annat avfall,

2. hur plastflaskor och metallburkar ska lämnas i retursystemet,

3. hur hushållen och verksamheterna kan bidra till ökad materialåtervinning, och

4. de insamlingsresultat som utsorteringen bidrar till i Sverige.

En producentansvarsorganisation för förpackningar som driver ett retursystem ska även ta fram information om hur utsortering ska ske på platser utomhus.

Godkännande av en producentansvarsorganisation

16 § Frågor om godkännande av en producentansvarsorganisation för förpackningar prövas av Naturvårdsverket.

17 § En ansökan om godkännande av en producentansvarsorganisation ska innehålla

1. sökandens namn, kontaktuppgifter, organisationsnummer eller, om sådant inte finns, skatteregistreringsnummer,

2. uppgifter om hur kraven i 1–10 §§ och de föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat med stöd av 28 § avses uppfyllas, och

3. en redogörelse för på vilket sätt producentansvarsorganisationen har ekonomiska och organisatoriska förutsättningar för att genomföra de uppgifter som en producentansvarsorganisation har enligt denna förordning.

Ansökan ska vara inlämnad senast den 31 mars året innan verksamheten ska påbörjas.

18 § En ansökan om godkännande av en producentansvarsorganisation som avser att driva ett retursystem, ska utöver det som anges i 17 §, innehålla

1. en uppgift om vilken märkning som ska användas, och
2. en redogörelse för hur kraven i 11–15 §§ avses uppfyllas.

Beslut om godkännande

19 § Ett godkännande får endast ges till en producentansvarsorganisation som

1. kan antas uppfylla kraven i 1–10 §§ och de föreskrifter som Naturvårdsverket har meddelat med stöd av 28 §§, och, i fråga om en producentansvarsorganisation som avser att driva ett retursystem, även 11–15 §§, och
2. har de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som behövs för att genomföra de uppgifter som en producentansvarsorganisation har enligt denna förordning.

Ett godkännandes giltighet får göras beroende av att producentansvarsorganisationen ställer den ekonomiska säkerhet som anges i 7 § och att Naturvårdsverket finner säkerheten betryggande för sitt ändamål.

Ett godkännande får förenas med de villkor som behövs och ska begränsas till att avse viss tid, dock längst till tio år.

20 § Naturvårdsverket ska ta emot ansökningar om godkännande och fatta beslut inom högst tolv veckor från den tidpunkt då all information som anges i 17 § och, för en producentansvarsorganisation som avser att driva ett retursystem, 18 § har lämnats in.

Beslut om godkännande ska meddelas senast den 31 oktober varje år för att gälla för en producentansvarsorganisation nästkommande år.

21 § Senast en månad efter beslutet om godkännande ska producentansvarsorganisationen lämna in uppgifter om

1. vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen och på vilken grund de är producenter enligt 1 kap. 12 §, och
2. de förpackningar som de producenter som anlitat producentansvarsorganisationen tillhandahållit på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret i ton per år, specificerat i fråga om förpackningsmaterial.

22 § Naturvårdsverket ska informera allmänheten om

1. vilka producentansvarsorganisationer som är godkända,
2. vilka producentansvarsorganisationer som är godkända och driver ett retursystem,
3. vilken märkning som används inom det godkända retursystemet, och
4. vilka dispenser som beviljats enligt 4 kap. 3 §.

Motsvarande godkännanden i andra länder

23 § Den som i ett annat land inom EU eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet yrkesmässigt driver en producentansvarsorganisation

med de skyldigheter som motsvarar en producentansvarsorganisations skyldigheter enligt denna förordning och bedriver verksamhet enligt ett tillstånd eller annat godkännande som getts i det landet får begära att Naturvårdsverket prövar om det utländska godkännandet motsvarar ett godkännande enligt 19 § och uppfyller kraven i denna förordning.

24 § Om ett utländskt godkännande motsvarar ett godkännande enligt 19 § och uppfyller kraven i denna förordning, ska Naturvårdsverket besluta att det utländska godkännandet gäller som ett godkännande enligt 19 §.

Omprövning av villkor och återkallelse av godkännande

25 § Naturvårdsverket får, på eget initiativ, ompröva ett villkor som ett godkännande är förenat med, om det behövs för att producentansvars-organisationen ska uppfylla kraven i denna förordning.

Naturvårdsverket får även ompröva ett villkor om en producentansvars-organisation har ansökt om det.

26 § Naturvårdsverket får återkalla ett beslut om att godkänna en producentansvarsorganisation, om producentansvarsorganisationen inte uppfyller kraven i denna förordning och bristerna är av väsentlig betydelse.

27 § Naturvårdsverket ska återkalla ett beslut om att godkänna en producentansvarsorganisation, om organisationen inte längre avser att driva verksamhet enligt denna förordning. Producentansvars-organisationen ska underrätta Naturvårdsverket om avsikten senast tre månader innan verksamheten avvecklas.

Bemyndigande om att meddela föreskrifter om ersättning

28 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om kriterier för hur den ersättning som avses i 6 § ska bestämmas.

6 kap. Insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter

1 § Bestämmelser om att kommunen ska ansvara för att samla in och behandla avfall finns i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. I denna förordning

1. preciseras kommunens ansvar när det gäller förpackningsavfall från hushåll, från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus och förpackningsavfall som produceras på allmän plats,
2. utvidgas kommunens ansvar när det gäller sådant förpackningsavfall från verksamheter som inte är kommunalt avfall, i fråga om avfall från verksamheter som har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushåll i flerbostadshus, och
3. begränsas kommunens ansvar genom det producentansvar som föreskrivs i förordningen.

2 § Kommunens insamlingsansvar innefattar att samla in förpackningsavfall från

1. hushåll,
2. verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushåll i flerbostadshus, och
3. de allmänna platser som anges i 6 §.

I kommunens ansvar ingår också att

1. överlämna det insamlade förpackningsavfallet till godkända producentansvarsorganisationer enligt 7 §,
2. tillhandahålla omlastningsstationer enligt 7 §,
3. lämna uppgifter om överlämnade mängder förpackningsavfall till Naturvårdsverket enligt 8 §,
4. ta fram information och göra den tillgänglig enligt 12 §, och
5. lämna de uppgifter som behövs till Naturvårdsverket så att Naturvårdsverket kan beräkna en kommuns ersättning enligt föreskrifter som har meddelas med stöd av 9 kap. 18 §.

När en kommun har överlämnat förpackningsavfallet till godkända producentansvarsorganisationer upphör kommunens ansvar.

Separat insamling

3 § När kommunen samlar in förpackningsavfall enligt detta kapitel ska följande material samlas in separat:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. färgat glas,
5. ofärgat glas, och
6. övrigt.

I 3 kap. 14 a § avfallsförordningen (2020:614) finns bestämmelser om att Naturvårdsverket får besluta om dispens från kravet på separat insamling.

Fastighetsnära insamling

4 § Kommunen ska samla in hushållens avfall som består av pappers-, plast-, glas- och metallförpackningar från den fastighet där avfallet producerats (fastighetsnära insamling).

Även från verksamheter, vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus, ska kommunen samla in pappers-, plast-, glas- och metallförpackningar fastighetsnära. Från dessa verksamheter ska även förpackningsavfall som inte är kommunalt avfall samlas in.

Kravet på fastighetsnära insamling gäller inte stora förpackningar som normalt förekommer sällan i ett hushåll (skrymmande sällanförpackningar).

Lättillgängliga insamlingsplatser

5 § Kommunen ska tillhandahålla ett system med lättillgängliga insamlingsplatser för att från hushåll och de verksamheter vars

avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus samla in sådant utsorterat förpackningsavfall som

1. består av övrigt förpackningsmaterial, eller
2. består av skrymmande sällanförpackningar.

Insamling av förpackningsavfall på allmän plats

6 § Kommunen ska göra det möjligt att sortera ut det förpackningsavfall som avses i 3 § 1–5 på särskilt iordningsställda platser för allmänheten där det produceras förpackningsavfall i betydande omfattning. Insamlingen ska ske separat. Skyldigheten gäller inte om det finns en arrangör av en offentlig tillställning och arrangören i egenskap av verksamhetsutövare ansvarar för att förpackningsavfall som produceras på mark som avses i första stycket sorteras ut och omhändertas enligt 3 kap. 4 c §§ avfallsförordningen (2020:614).

Överlämning av förpackningsavfallet till producentansvarsorganisationer

7 § Kommunen ska, så långt som möjligt, till respektive producentansvarsorganisation överlämna förpackningsavfall i respektive förpackningsmaterial i en mängd som motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel enligt 8 kap. 2 § första stycket.

Kommunen ska

1. tillhandahålla de omlastningsstationer som behövs för att överlämna förpackningsavfallet, och
2. ha rutiner för att på ett skäligt sätt beräkna och kontrollera att rätt avfallsmängd överlämnas till respektive producentansvarsorganisation.

Uppgifter från kommunerna till Naturvårdsverket om insamlade och överlämnade mängder förpackningsavfall

8 § En kommun ska, till Naturvårdsverket lämna uppgifter om insamlade mängder enligt 3 § för respektive material som förpackningsavfallet består av. Uppgifter ska också lämnas om de mängder av respektive förpackningsmaterial som lämnats till respektive producentansvarsorganisation enligt 7 §.

Uppgifterna ska lämnas kvartalsvis senast en vecka efter utgången av varje kvartal.

Producentansvarsorganisationernas skyldigheter att ta emot förpackningsavfall

9 § En producentansvarsorganisation ska ta emot det förpackningsavfall i respektive förpackningsmaterial som kommunen samlat in i en mängd som motsvarar organisationens marknadsandel enligt 8 kap. 2 § första stycket.

Uppgifter från producentansvarsorganisationerna till Naturvårdsverket om mottagna mängder förpackningsavfall

10 § Producentansvarsorganisationerna ska till Naturvårdsverket lämna uppgifter om mottagna avfallsmängder i varje kommun av de material som förpackningsavfallet består av.

Uppgifterna ska lämnas kvartalsvis senast en vecka efter utgången av varje kvartal.

Om en producentansvarsorganisation tagit emot för mycket eller för lite förpackningsavfall

11 § Naturvårdsverket ska besluta att producentansvarsorganisationerna i stället för sin marknadsandel ska ta emot korrigerade mängder förpackningsavfall för nästkommande år, om de inrapporterade mängderna enligt 8 och 10 §§ efter kalenderårets utgång inte överensstämmer med den fördelning som ska gälla mellan producentansvarsorganisationerna.

Kommunens informationsansvar

12 § Kommunen ska årligen ta fram lättillgänglig information till hushållen och de verksamheter som avses i 2 § första stycket 2 om

1. hushållens och verksamheternas skyldighet att sortera ut förpackningsavfall och hur sorteringen ska gå till,
2. hur hushållen och verksamheterna ska lämna sitt förpackningsavfall i kommunens insamlingssystem,
3. hur hushållen och verksamheterna kan bidra till ökad materialåtervinning, och
4. de insamlingsresultat som utsorteringen bidrar till, angivet i kilogram per invånare.

Kommunen ska ta fram information om på vilka iordningsställda platser på allmän plats i kommunen det finns utsorteringsmöjligheter.

Godkända producentansvarsorganisationer ska ges möjlighet att lämna synpunkter på informationen innan den görs tillgänglig för hushållen och verksamheterna.

Kommunalt ansvar i andra hand

13 § Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation ska kommunen se till att det förpackningsavfall som samlas in enligt detta kapitel behandlas.

Utbyggnad av den fastighetsnära insamlingen

14 § En kommuns ansvar att samla in avfall enligt 3–5 §§ och informera om avfallshanteringen enligt 12 § ska gälla från och med den 1 januari 2024, den 1 januari 2025 eller den 1 januari 2026. I de kommuner som anmält sig enligt 16 § ska den fastighetsnära insamlingen utföras i enlighet med den utbyggnadsplan som avses i 17 § 7.

15 § Senast den 1 januari 2026 ska kommunerna separat samla in förpackningsavfall enligt 4 § från alla hushåll och de verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus.

Före den 1 januari 2026 får kommunen, i stället för fastighetsnära insamling enligt 4 §, samla in förpackningsavfallet på kvartersnära insamlingsplatser (återvinningsstationer).

16 § En kommun som före den 1 januari 2026 vill samla in förpackningsavfall och få ersättning enligt 9 kap. ska anmäla detta till Naturvårdsverket

1. senast den 31 maj 2023 om insamlingen ska påbörjas den 1 januari 2024, eller
2. senast den 31 maj 2024 om insamlingen ska påbörjas den 1 januari 2025.

17 § En anmälan enligt 16 § ska innehålla

1. uppgifter om det totala antalet hushåll, uppdelat på flerbostadshus och enbostadshus samt permanent- och fritidsboenden,
2. uppgift om antalet hushåll som vid anmälningstillfället har fastighetsnära insamling enligt 4 § i kommunen, enligt den uppdelning som anges i 1,
3. uppgifter om hur många verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus som vid anmälningstillfället har fastighetsnära insamling enligt 4 §,
4. uppgifter om det totala antalet verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus i kommunen,
5. antalet lättillgängliga insamlingsplatser i kommunen,
6. antalet återvinningsstationer i kommunen,
6. antalet invånare i kommunen, och
7. en utbyggnadsplan som beskriver i vilken takt den fastighetsnära insamlingen ska utökas, om fler hushåll och verksamheter än de som avses i 1 och 3 ska erbjudas fastighetsnära insamling före den 1 januari 2026.

18 § Naturvårdsverket ska pröva om anmälningsplikten enligt 16 § har uppfyllts och fatta beslut senast den 30 september året innan insamlingsansvaret ska övergå till kommunen. Naturvårdsverket ska sända beslutet till kommunen och till godkända producentansvarsorganisationer samt publicera detta på sin webbplats.

7 kap. Insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Ansvarig producentansvarsorganisations skyldigheter

1 § Den producentansvarsorganisation som har den största sammanvägda marknadsandelen ska benämnas ansvarig producentansvarsorganisation. Den organisationen ska ordna och driva mottagningsplatser för utsorterat förpackningsavfall som producerats i eller i samband med en verksamhet som inte har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens i ett flerbostadshus.

Verksamheterna ska få lämna sitt förpackningsavfall på mottagningsplatserna utan kostnad och utan begränsningar i avfallsmängder.

2 § När en ansvarig producentansvarsorganisation ordnar mottagningsplatser för att samla in det förpackningsavfall som produceras i eller i samband med verksamheter ska producentansvarsorganisationen se till att nätverket av mottagningsplatser täcker hela landet och att det finns minst en mottagningsplats per kommun.

I kommuner med över 200 000 invånare ska det finns en mottagningsplats per påbörjade 200 000 invånare.

3 § När den ansvariga producentansvarsorganisationen samlar in förpackningsavfall enligt detta kapitel ska följande material samlas in separat:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. färgat glas,
5. ofärgat glas, och
6. övrigt.

I 3 kap. 14 a § avfallsförordningen (2020:614) finns bestämmelser om att Naturvårdsverket får besluta om dispens från kravet på separat insamling.

4 § Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska årligen ta fram lättillgänglig information till de verksamheter som avses i 1 § om

1. verksamheters skyldighet att sortera ut förpackningsavfall och hur sorteringen ska gå till,
2. hur verksamheterna lämnar sitt förpackningsavfall kostnadsfritt till mottagningsplatserna,
3. hur verksamheter kan bidra till ökad materialåtervinning, och
4. de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till.

Informationen ska tas fram per kommun. Kommunen och övriga producentansvarsorganisationer ska ges möjlighet att lämna synpunkter på den framtagna informationen innan den görs tillgänglig för verksamheterna.

5 § Naturvårdsverket ska senast den 31 december 2022 besluta om vilken producentansvarsorganisation som ska ansvara för att ordna och driva mottagningsplatser enligt detta kapitel.

Beslutet ska begränsas till att avse viss tid, dock längst till tio år.

Naturvårdsverket får ompröva beslutet på eget initiativ eller efter att den ansvariga producentansvarsorganisationen har ansökt om det.

Naturvårdsverket ska senast ett år innan beslutet upphör meddela ett nytt beslut.

Producentansvarsorganisationernas skyldigheter gentemot varandra

6 § I 15 kap. 16 b § miljöbalken finns en bestämmelse om skyldighet för producentansvarsorganisationer som inte utsetts som ansvariga av Naturvårdsverket att ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för kostnader enligt 1–4 §§.

7 § Den marknadsandel som ska användas för beräkning av en producentansvarsorganisations ersättningsskyldighet enligt 15 kap. 16 a § miljöbalken ska vara organisationens sammanvägda marknadsandel enligt 8 kap. 2 § andra stycket.

8 § En producentansvarsorganisation ska hämta förpackningsavfall i respektive förpackningsmaterial som samlas in vid mottagningsplatserna i en mängd som motsvarar organisationens marknadsandel enligt 8 kap. 2 § första stycket.

9 § Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska, så långt möjligt, till respektive producentansvarsorganisation överlämna förpackningsavfall i respektive förpackningsmaterial i en mängd som motsvarar respektive producentansvarsorganisations marknadsandel enligt 8 kap. 2 § första stycket.

Rutiner för överlämnande ska inrättas av den ansvariga producentansvarsorganisationen för att på ett skäligt sätt beräkna och kontrollera att rätt avfallsmängd överlämnas till övriga producentansvarsorganisationer.

Anmälningsplikt för marknadsdrivna återvinningssystem

10 § Den som driver ett marknadsdrivet återvinningssystem får samla in utsorterat förpackningsavfall som producerats i eller i samband med en sådan verksamhet som avses i 1 § om

1. insamlingen ger en materialåtervinning av det aktuella materialslaget som är åtminstone likvärdig med producentansvarsorganisationernas,
2. verksamheten har anmälts enligt 11 §, och
3. Naturvårdsverket har beslutat att anmälningsplikten är uppfylld.

11 § Den som avser att driva ett marknadsdrivet återvinningssystem ska anmäla detta till Naturvårdsverket. Anmälan ska innehålla uppgift om

1. namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer, avseende insamlaren,
2. i vilka kommuner insamlingen ska bedrivas,
3. hur mycket förpackningsavfall, angett i vikt per respektive material, som samlats in under föregående år eller en prognos av de mängder som avses att samlas in, och
4. hur kravet i 10 § 1 uppfylls.

Den som driver ett marknadsdrivet återvinningssystem ska underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.

12 § Naturvårdsverket prövar om anmälningsplikten enligt 11 § är uppfylld. Beslut att anmälningsplikten är uppfylld ska fattas om kravet i 10 § 1 är uppfyllda.

Innan beslut meddelas ska Naturvårdsverket ge producentansvarsorganisationer tillfälle att yttra sig.

Verksamheternas ansvar i andra hand

13 § Om det inte finns någon producentansvarsorganisation ska verksamheterna se till att avfallet behandlas enligt 5 kap. 8 §.

8 kap. Beräkning av marknadsandelar

1 § Om det finns mer än en producentansvarsorganisation ska frågor om beräkning av marknadsandelar för att fördela kostnader mellan producentansvarsorganisationerna bestämmas enligt detta kapitel.

Marknadsandelar

2 § Naturvårdsverket ska fastställa varje producentansvarsorganisations marknadsandel för vart och ett av följande förpackningsmaterial:

1. papper och kartong,
2. plast,
3. metall,
4. glas.

Naturvårdsverket ska också fastställa varje producentansvarsorganisations totala marknadsandel utifrån en sammanvägning av de marknadsandelarna.

Uppgifter från producentansvarsorganisationerna till Naturvårdsverket

3 § En producentansvarsorganisation ska till Naturvårdsverket lämna uppgift om

1. ändringar i fråga om vilka producenter som anlitat producentansvarsorganisationen och på vilken grund de är producenter enligt 1 kap. 12 §, och
2. den mängd förpackningar som de producenter som anlitat producentansvarsorganisationen har tillhandahållit eller släppt ut på marknaden, angett i ton per förpackningsmaterial.

Uppgifterna ska lämnas kvartalsvis senast en vecka efter utgången av varje kvartal.

Naturvårdsverkets beslut

4 § Naturvårdsverket ska i beslut fastställa de marknadsandelar som avses i 2 § efter utgången av varje kvartal. Beräkningen av marknadsandelar ska baseras på de uppgifter som producentansvarsorganisationerna har lämnat till Naturvårdsverket enligt 3 §.

Om uppgifter ändras eller det finns behov av justeringar i beräkningarna får Naturvårdsverket ändra besluten om marknadsandelar till nackdel för en producentansvarsorganisation genom omprövning eller genom det beslut som meddelas senast den 31 januari påföljande år.

Beslutet om marknadsandelar ska sändas till producentansvarsorganisationerna och publiceras på Naturvårdsverkets webbplats.

5 § Ett beslut enligt 4 § gäller omedelbart även om det överklagas.

9 kap. Finansiering av det kommunala insamlingssystemet

Avgiftsskyldighet

1 § En producentansvarsorganisation för förpackningar ska betala avgifter för att finansiera

1. den verksamhet som kommunerna bedriver enligt 6 kap., och
2. Naturvårdsverkets verksamhet enligt denna förordning, utom den del som avser prövning enligt 5 kap. och tillsyn som avses i 11 kap. 1 §,

Avgifter för kommunernas verksamhet tas ut som en producentavgift och avgifter för Naturvårdsverkets verksamhet som en årsavgift.

2 § Producentavgiften ska betalas av en producentansvarsorganisation till och med kvartalet efter det att en anmälan enligt 5 kap. 27 § har gjorts.

Årsavgiften ska betalas till och med det år en producentansvarsorganisation anmäler att verksamheten kommer att avslutas.

Producentavgiftens storlek

3 § Producentavgiftens storlek ska beräknas utifrån kommunernas kostnader enligt 5 och 6 §§ och de föreskrifter som meddelas med stöd av 18 §.

Kommunernas kostnader för den fastighetsnära insamlingen ska fördelas mellan producentansvarsorganisationerna utifrån organisationernas marknadsandelar enligt 8 kap. 2 § första stycket. Kommunernas kostnader för lättillgängliga insamlingsplatser och för information ska fördelas mellan producentansvarsorganisationerna utifrån organisationernas sammanvägda marknadsandel enligt 8 kap. 2 § andra stycket.

Årsavgiftens storlek

4 § Årsavgiftens storlek ska bestämmas genom att beloppet 2,5 miljoner kronor fördelas mellan producentansvarsorganisationerna. Beloppet ska fördelas utifrån ett medelvärde av producentansvarsorganisationernas marknadsandelar enligt 8 kap. 2 § andra stycket under året.

Kommunernas kostnader

5 § Kommunernas kostnader för insamlingen av förpackningsavfall fastighetsnära och via lättillgängliga insamlingsplatser enligt 6 kap. 4 och 5 §§ samt för information enligt 6 kap. 12 § ska beräknas enligt formlerna i bilaga 1. Kostnaderna ska också variera utifrån kommunindelningen i bilaga 2. Det närmare innehållet i formlerna och ytterligare kriterier för beräkning av kostnaderna bestäms av Naturvårdsverket i föreskrifter som meddelas med stöd av 18 §.

6 § Kommunernas kostnader för insamling på allmän plats enligt 6 kap. 6 § ska beräknas utifrån de föreskrifter som Naturvårdsverket meddelar med stöd av 18 §.

Betalning av avgifterna

7 § Naturvårdsverket fattar beslut om de producentavgifter som producentansvarsorganisationerna ska betala efter utgången av varje kvartal.

Naturvårdsverket får ändra ett beslut om producentavgift till nackdel för en producentansvarsorganisation genom omprövning eller genom det beslut som meddelas senast den 31 januari påföljande år. Ändringen av besluten får ske på grund av ändrade uppgifter eller andra behov av justeringar i beräkningarna.

8 § Naturvårdsverket fattar beslut om de årsavgifter som producentansvarsorganisationerna ska betala efter utgången av varje kalenderår.

9 § De avgiftsmedel som Naturvårdsverket beslutar om ska sättas in av producentansvarsorganisationerna på ett konto i Kammarkollegiet (förpackningsproducenternas konto).

Indrivning och verkställighet

10 § Naturvårdsverkets beslut om producentavgifter enligt 3 § gäller omedelbart även om det överklagas.

Om avgiften inte betalas inom den tid som anges i beslutet får beslutet verkställas enligt utsökningsbalken. Dröjsmålsavgift ska utgå enligt lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift.

Ersättning till kommuner

11 § De producentavgifter som har betalats in ska fördelas mellan kommunerna och betalas ut till dem som ersättning.

12 § Naturvårdsverket fattar beslut om den ersättning som varje kommun ska få utifrån de föreskrifter som meddelas med stöd av 18 §. Ersättningen ska betalas ut efter varje kvartals utgång.

Besluten får inte överklagas.

Kammarkollegiet

13 § Kammarkollegiet ska disponera avgiftsmedlen på förpackningsproducenternas konto och betala ut avgiftsmedel till kommunerna utifrån Naturvårdsverkets beslut enligt 12 §.

De årsavgifter som har betalats in ska betalas ut av Kammarkollegiet till Naturvårdsverket vid varje kalenderårs utgång.

14 § Kammarkollegiet ska snarast underrätta Naturvårdsverket om någon producentansvarsorganisation är försenad med betalningen.

15 § Kammarkollegiet ska senast den 1 mars varje år lämna en redogörelse över in- och utbetalningar på förpackningsproducenternas konto under föregående år till Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket ska publicera Kammarkollegiets redogörelse på sin webbplats.

Avgiftsmedel som inte tas i anspråk

16 § Om avgiftsmedel för ett visst år inte tas i anspråk för kommunernas eller Naturvårdsverkets verksamhet ska Naturvårdsverket besluta om återbetalning av överskottet till producentansvarsorganisationerna utifrån den marknadsandel som avses i 8 kap. 2 § andra stycket.

Producenternas kostnadsansvar i andra hand

17 § Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation ska i stället producenterna betala producentavgifter och årsavgifter. Kommunernas kostnader ska då även omfatta behandlingen och materialåtervinningen av förpackningsavfallet.

Kostnaderna ska fördelas mellan producenterna utifrån deras respektive marknadsandel av alla förpackningar som släppts ut på marknaden.

Återbetalning

18 § Naturvårdsverket får i enskilda fall besluta att kräva tillbaka utbetald ersättning från kommunerna om beslutet om ersättning har grundats på oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller om beräkningar eller bedömningar som Naturvårdsverket har utfört visat sig vara felaktiga.

Bemyndigande att meddela föreskrifter om ersättning till kommunerna

19 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om

1. hur de kostnader som avses i 5 och 6 §§ och hur den ersättning som kommunen ska få enligt 11 § ska beräknas, och
2. skyldighet för kommunerna att lämna de uppgifter som behövs för att ersättningen enligt 11 § ska kunna beräknas.

10 kap. Rapportering

Skyldighet för producenter att varje år rapportera till Naturvårdsverket

1 § En producent ska senast den 31 mars varje år lämna en rapport till Naturvårdsverket, om producenten

1. fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning i syfte att skydda, presentera eller underlätta hanteringen av en vara,
2. för in en förpackad vara till Sverige,
3. tillverkar en serviceförpackning i Sverige,
4. för in en serviceförpackning till Sverige,
5. från ett annat land än Sverige säljer en förpackning eller en förpackad vara till en slutlig användare i Sverige, eller
6. i Sverige tillverkar eller till Sverige för in en sådan engångsmugg som avses i 1 kap. 20 §.

Rapporten ska innehålla uppgifter om den mängd förpackningar som producenten har tillhandahållit på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret. Av uppgifterna ska det framgå hur stor mängd av förpackningarna som är

1. konsumentförpackningar,
2. återanvändbara förpackningar,
3. återanvändbara konsumentförpackningar,
4. flaskor för dryck som är engångsplastprodukter, och
5. sådana plastflaskor och metallburkar som ingår i ett retursystem.

Uppgifterna om mängd enligt andra stycket ska anges i vikt och specificeras i förpackningsmaterial. Uppgifterna enligt andra stycket 5 ska även anges i antal.

2 § En producent som årligen släpper ut mindre än 1 000 kilogram förpackningar på den svenska marknaden behöver inte rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket enligt 1 §.

Undantaget från rapporteringsplikten gäller inte förpackningar som omfattas av avgiftsskyldigheten enligt 8 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

3 § Rapporten i 1 § ska innehålla uppgift om

1. det antal förpackningar som en producent har tillhandahållit på den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret som är
   a) matlådor som är engångsplastprodukter,
   b) muggar som är engångsplastprodukter,
   c) engångsplastlock till muggar,
   d) flexibla omslag,
   e) plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter,
   f) andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter,
   g) tunna plastbärkassar,
   h) tjocka plastbärkassar, och
2. mängden plast som använts i matlådor och muggar som är engångsplastprodukter.

Av uppgifterna ska det framgå hur många av de tunna plastbärkassarna som utgör bärkassar vars vägg är tunnare än 15 mikrometer och

1. behövs av hygienskäl, eller
2. tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt.

Uppgifterna ska specificeras i varje produktkategori.

4 § En producent som på den svenska marknaden tillhandahåller en engångsflaska för dryck som tillverkats av PET som huvudsaklig komponent ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur mycket återvunnen plast som har använts i flaskorna under närmast föregående kalenderår.

Rutiner för internkontroll

5 § En producent ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa kvaliteten på de uppgifter som ska samlas in och rapporteras till Naturvårdsverket enligt 1 och 3–4 §§.

Skyldighet för producentansvarsorganisationer att varje år rapportera till Naturvårdsverket

6 § En producentansvarsorganisation för förpackningar ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna

1. uppgifter om vilka producenter som har anlitat organisationen med uppgift om varje producents person- eller organisationsnummer eller, om sådant inte finns, producentens skatteregistringsnummer,

2. i fråga om det förpackningsavfall, specificerat i förpackningsmaterial, som hanteras av producentansvarsorganisationen, uppgifter om den mängd i vikt som under det närmast föregående kalenderåret har

a) samlats in och behandlats i Sverige,

b) samlats in utanför Sverige och behandlats i Sverige,

c) samlats in i respektive kommun,

d) transporterats till ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) för behandling, och

e) exporterats till ett land utanför EES för behandling, och

3. uppgifter, i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 14 §, som Naturvårdsverket behöver

a) för att rapportera till Europeiska kommissionen i enlighet med 11 § och

b) för det digitala system för uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall som avses i 13 §.

Uppgifter enligt första stycket 2 a, b, d och e ska specificeras i fråga om hur mycket som har materialåtervunnits, energiåtervunnits, återvunnits på annat sätt eller bortskaffats.

7 § En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska, förutom uppgifterna i 6 §, på begäran av Naturvårdsverket lämna uppgifter om hur många plastflaskor och metallburkar som 1. omfattas av retursystemet och har förts ut ur Sverige, eller

2. inte omfattas av retursystemet men som ändå tagits om hand av retursystemet när de blivit avfall.

8 § När det gäller uppfyllelse av målen i denna förordning för sådant förpackningsavfall som förs ut från Sverige till ett land utanför EU ska producentansvarsorganisationen kunna visa att materialen återvunnits på det sätt som anges i denna förordning.

Skyldighet för marknadsdrivna återvinningssystem att varje år rapportera till Naturvårdsverket

9 § Den som samlar in verksamheters avfall i ett marknadsdrivet återvinningssystem enligt 7 kap. 8 § ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket senast den 31 mars varje år som motsvaras av de som lämnas av en producentansvarsorganisation enligt 6 §.

Anmälningsplikt för system för återanvändning av förpackningar

10 § Den som yrkesmässigt driver ett system för återanvändning av förpackningar ska till Naturvårdsverket anmäla namn, kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer. Den som driver systemet ska

också underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.

Skyldighet att lämna uppgifter på begäran till Naturvårdsverket

11 § På Naturvårdsverket begäran ska de uppgifter som myndigheten behöver för att rapportera i enlighet med direktiv 94/62/EG lämnas av

1. producenter,
2. producentansvarsorganisationer,
3. de som driver marknadsdrivna återvinningssystem, och
4. de som driver system för återanvändning av förpackningar.

Uppgifterna ska lämnas inom den tid och på det sätt som Naturvårdsverket bestämmer.

Rapportering till Europeiska kommissionen

12 § Naturvårdsverket ska rapportera till Europeiska kommissionen i enlighet med direktiv 94/62/EG.

Digitalt system för uppgifter om förpackningar

13 § Naturvårdsverket ska se till att det finns ett sådant digitalt system för uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall som uppfyller kraven i artikel 12 i direktiv 94/62/EG.

Statistik

14 § Uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket enligt denna förordning får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik.

Bemyndiganden att meddela föreskrifter om uppgiftslämnande och beräkningar

15 § Naturvårdsverket får meddela

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas enligt 1, 3, 4, 6 och 9 §§ av dem som omfattas av dessa bestämmelser, och
2. föreskrifter om skyldighet att lämna sådana uppgifter om avfall, avfallshantering och avfallsförebyggande åtgärder, som behövs för att uppfylla skyldigheter enligt direktiv 94/62/EG och direktiv 2008/98/EG.

11 kap. Övriga bestämmelser

Tillsyn

1 § Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken, miljötillsynsförordningen (2011:13) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

Bestämmelser om det tillsynsansvar som hör samman med denna förordning finns i 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken samt 2 kap. 4, 24, 29 och 30 §§ miljötillsynsförordningen.

Forum för dialog

2 § Naturvårdsverket ska se till att producentansvarsorganisationerna, kommunerna, avfallsentreprenörerna, fastighetsägarna, miljöorganisationerna och övriga berörda kan föra en löpande dialog i frågor som har betydelse för producentansvaret.

Verkställighetsföreskrifter

3 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Sanktioner

3 § Bestämmelser om miljösanktionsavgifter finns i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter.

Överklagande

4 § I 19 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om överklagande till mark- och miljödomstolen av beslut enligt denna förordning.

Naturvårdsverkets beslut enligt 9 kap. 12 § får inte överklagas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 3 juli 2024 i fråga om 3 kap. 6 §, den 1 januari 2025 i fråga om 3 kap. 7 §, den 1 januari 2026 i fråga om 5 kap. 2 § och i övrigt den 1 januari 2023.

2. Genom förordningen upphävs

a) förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, och

b) förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar.

3. Beslut om dispens som har meddelats enligt 7 § den upphävda förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar ska fortfarande gälla.

4. Bestämmelserna i 5 kap. tillämpas före ikraftträdandet på ansökningar om godkännande av en producentansvarsorganisation som lämnas in till Naturvårdsverket efter den 1 juli 2022 och som avser tid efter den 1 januari 2023.

5. I fråga om en producentansvarsorganisation som ska driva verksamhet från den 1 januari 2023 ska, i stället för det datum anges i 5 kap. 20 §, ett beslut om godkännande första gången meddelas senast den 30 november 2022.

6. Bestämmelserna i 6 kap. tillämpas första gången i fråga om förpackningsavfall som uppstår i en kommun

a) efter den 1 januari 2024, om Naturvårdsverket senast den 30 september 2023 har beslutat att anmälningsplikten för kommunen är uppfylld,

b) efter den 1 januari 2025, om Naturvårdsverket senast den 30 september 2024 har beslutat att anmälningsplikten för kommunen är uppfylld, och

c) efter den 1 januari 2026 i alla kommuner som inte har anmält sig enligt 1 eller 2.

7. Bestämmelserna i 25–30 §§ i den upphävda förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar gäller fortfarande för förpackningsavfall i de kommuner som inte omfattas av Naturvårdsverkets beslut enligt 6 kap. 18 § under 2024 och 2025. Vid tillämpningen av 25–30 §§ i den upphävda förordningen ska med producent avses det som anges i 1 kap. 12 §.

8. Bestämmelsen i 6 kap. 6 § om insamling av förpackningsavfall på allmän plats tillämpas första gången i fråga om avfall som samlas in efter utgången av juni 2026.

9. Bestämmelserna i 7 kap. tillämpas första gången i fråga om avfall som samlas in efter utgången av december 2023.

10. Bestämmelserna i 25–30 §§ i den upphävda förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar gäller fortfarande för förpackningsavfall från sådana verksamheter som avses i 7 kap. och som samlas in före utgången av december 2023.

11. Bestämmelsen i 10 kap. 6 och 7 §§ tillämpas första gången i fråga om de uppgifter som en producentansvarsorganisation ska lämna efter utgången av december 2023.

12. Bestämmelsen i 31 § 1 i den upphävda förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar gäller fortfarande för uppgifter som avser tiden till och med kalenderåret 2023. Vid tillämpningen av 31 § 1 i den upphävda förordningen ska med producent avses det som anges i 1 kap. 12 §.

13. Bestämmelsen i 10 a § i den upphävda förordningen (2005:220) om retursystem gäller fortfarande för uppgifter som ett retursystem ska lämna för tid till och med kalenderåret 2023.

14. Bestämmelsen i 10 kap. 9 § tillämpas första gången i fråga om de uppgifter som ska lämnas av ett marknadsdrivet återvinningssystem efter utgången av december 2023.

15. Bestämmelsen i 68 § 1 b) i den upphävda förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar gäller fortfarande för uppgifter som avser tid till och med kalenderåret 2023.

Formler för beräkning av den ersättning som kommunerna ska få för förpackningsinsamlingen

Ersättning för fastighetsnära insamling av förpackningar i kommunerna

Ersättning per materialslag = xSEK ⁄ Lgh · antal Lgh + xySEK ⁄ Verks · antal Verks + y SEK/SH · antal SH + yx SEK⁄SS · antal SS + (a, b, c, d) kr ⁄ ton · mängd insamlat förpackningsmaterial

I formeln står variablerna för

– a = pappers- och kartongförpackningar
– b = plastförpackningar
– c = metallförpackningar
– d = glasförpackningar
– x, y, z, yx, xy = de olika delersättningar som ska tas fram i en kostnadsberäkningsmodell
– SEK/SH, SEK/SS, SEK/Lgh, SEK/Verks, SEK/LIP = det som beskriver delersättningens enhet
– SH = småhus med helårsabonnemang för fastighetsnära insamling
– SS = småhus med säsongsabonnemang för fastighetsnära insamling
– Lgh = lägenheter i flerbostadshus med fastighetsnära insamling
– Verks = samlokaliserade verksamheter.

Ersättningen för insamling från lättillgängliga insamlingsplatser och återvinningsstationer

qSEK ⁄ LIP · antal LIP + qqSEK ⁄ ÅVS · antal ÅVS

I formeln står variablerna för
– q och qq = de olika delersättningar som ska tas fram i en kostnadsberäkningsmodell
– LIP = lättillgängliga insamlingsplatser
– ÅVS = återvinningsstationer.

Ersättningen för kommunens information

iSEK / invånare · antalet invånare

I formeln står variabeln i för den ersättning som ska tas fram i en kostnadsberäkningsmodell.

Kommungruppsindelning

Tabell 1.1 A. Storstäder och stadsnära kommuner

Grupp	Typ av kommun	Kommun
A1	Storstäder	Stockholm
		Malmö
		Göteborg
A2	Pendlingskommun nära storstad	Upplands Väsby
		Vallentuna
		Österåker
		Värmdö
		Järfälla
		Ekerö
		Huddinge
		Botkyrka
		Salem
		Haninge
		Tyresö
		Upplands-Bro
		Täby
		Danderyd
		Sollentuna
		Nacka
		Sundbyberg
		Solna
		Lidingö
		Vaxholm
		Sigtuna
		Nynäshamn
		Håbo
		Staffanstorp
		Burlöv
		Vellinge
		Kävlinge
		Lomma
		Svedala
		Skurup
		Trelleborg
		Kungsbacka
		Härryda
		Partille

Grupp	Typ av kommun	Kommun
		Öckerö
		Stenungsund
		Ale
		Lerum
		Bollebygd
		Lilla Edet
		Mölndal
		Kungälv
		Alingsås

Tabell 1.2 Större städer och kommuner nära större stad

Grupp	Typ av kommun	Kommun
B3	Större stad	Södertälje
		Uppsala
		Eskilstuna
		Linköping
		Norrköping
		Jönköping
		Växjö
		Lund
		Helsingborg
		Halmstad
		Trollhättan
		Borås
		Karlstad
		Örebro
		Västerås
		Borlänge
		Gävle
		Sundsvall
		Östersund
		Umeå
		Luleå
B4	Pendlingskommun nära större stad	Nykvarn
		Älvkarleby
		Knivsta
		Heby
		Tierp
		Gnesta
		Strängnäs
		Trosa
		Åtvidaberg
		Söderköping
		Mjölby

Grupp	Typ av kommun	Kommun
		Aneby
		Mullsjö
		Habo
		Lessebo
		Alvesta
		Svalöv
		Örkelljunga
		Bjuv
		Sjöbo
		Hörby
		Höör
		Perstorp
		Klippan
		Åstorp
		Landskrona
		Höganäs
		Eslöv
		Ängelholm
		Laholm
		Färgelanda
		Grästorp
		Mark
		Svenljunga
		Vänersborg
		Kil
		Hammarö
		Forshaga
		Grums
		Lekeberg
		Hallsberg
		Kumla
		Nora
		Surahammar
		Hallstahammar
		Gagnef
		Säter
		Timrå
		Krokom
		Nordmaling
		Bjurholm
		Vännäs
B5	Lågpendlingskommun nära större stad	Enköping
		Östhammar
		Flen
		Kinda
		Finspång
		Valdemarsvik

Grupp	Typ av kommun	Kommun
		Motala
		Vaggeryd
		Nässjö
		Tranås
		Uppvidinge
		Tingsryd
		Hylte
		Tranemo
		Herrljunga
		Lysekil
		Uddevalla
		Ulricehamn
		Munkfors
		Kristinehamn
		Säffle
		Laxå
		Askersund
		Lindesberg
		Sala
		Köping
		Ockelbo
		Hofors
		Sandviken
		Bräcke
		Berg
		Vindeln
		Robertsfors
		Älvsbyn
		Boden

Tabell 1.3 Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

Grupp	Typ av kommun	Kommun
C6	Mindre stad/tätort	Norrtälje
		Nyköping
		Katrineholm
		Värnamo
		Ljungby
		Kalmar
		Oskarshamn
		Västervik
		Gotland
		Karlskrona
		Karlshamn
		Ystad

Grupp	Typ av kommun	Kommun
		Kristianstad
		Hässleholm
		Falkenberg
		Varberg
		Mariestad
		Lidköping
		Skövde
		Falköping
		Karlskoga
		Falun
		Avesta
		Hudiksvall
		Härnösand
		Örnsköldsvik
		Skellefteå
		Piteå
C7	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	Kiruna
		Vingåker
		Oxelösund
		Ödeshög
		Ydre
		Boxholm
		Vadstena
		Gnosjö
		Sävsjö
		Eksjö
		Älmhult
		Markaryd
		Högsby
		Torsås
		Mörbylånga
		Hultsfred
		Mönsterås
		Emmaboda
		Nybro
		Olofström
		Ronneby
		Sölvesborg
		Östra Göinge
		Tomelilla
		Bromölla
		Osby
		Simrishamn
		Tjörn
		Orust
		Munkedal
		Vårgårda

Grupp	Typ av kommun	Kommun
		Essunga
		Karlsborg
		Gullspång
		Mellerud
		Vara
		Götene
		Tibro
		Töreboda
		Skara
		Hjo
		Tidaholm
		Storfors
		Degerfors
		Ljusnarsberg
		Skinnskatteberg
		Kungsör
		Norberg
		Fagersta
		Arboga
		Smedjebacken
		Hedemora
		Nordanstig
C8	Landsbygdskommun	Gislaved
		Vetlanda
		Vimmerby
		Dals-Ed
		Bengtsfors
		Åmål
		Torsby
		Årjäng
		Sunne
		Filipstad
		Hagfors
		Arvika
		Hällefors
		Vansbro
		Mora
		Ludvika
		Ovanåker
		Ljusdal
		Söderhamn
		Bollnäs
		Ånge
		Kramfors
		Sollefteå
		Ragunda
		Strömsund

Grupp	Typ av kommun	Kommun
		Norsjö
		Malå
		Sorsele
		Dorotea
		Vilhelmina
		Åsele
		Lycksele
		Arvidsjaur
		Jokkmokk
		Överkalix
		Kalix
		Övertorneå
		Pajala
		Gällivare
		Haparanda
C9	Landsbygdskommun med besöksnäring	Borgholm
		Båstad
		Sotenäs
		Tanum
		Strömstad
		Eda
		Malung-Sälen
		Leksand
		Rättvik
		Orsa
		Älvdalen
		Åre
		Härjedalen
		Storuman
		Arjeplog

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar

Härigenom föreskrivs[1] i fråga om förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar

dels att 3 kap. 4, 6, 11 och 12 §§, 4 kap. 2 §, 5 kap. 4 § och 10 kap. 4 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 3 a § och 5 kap. 5 a §, av följande lydelse.

3 kap.

3 a §

En förpackning ska anses kunna återvinnas enligt 2 § om

1. minst 75 viktprocent av det material som har använts i förpackningen kan materialåtervinnas till säljbart material eller säljbara produkter, eller

2. förpackningen kan återvinnas enligt kraven i 4 § och förpackningen

a) behövs för att på ett inte obetydligt sätt förlänga hållbarheten hos livsmedel,

b) behövs för att uppfylla kraven i annan författning,

c) till mer än 50 viktprocent är gjord av återvunnen plast som är av så låg kvalitet att förpackningen inte går att materialåtervinna, eller

d) är en träförpackning.

Vid bedömningen av om en förpackning behövs enligt första stycket 2 a eller b ska hänsyn tas till vilka möjligheter det finns att byta ut förpackningen till en förpack-

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, i den ursprungliga lydelsen, och Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/852. Se även Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering).

	ning som har tillverkats av ett material som går att materialåtervinna. Hänsyn ska också tas till vilka effekter ett sådant materialbyte har på människors hälsa och miljön.
Lydelse enligt förslaget i 1.2	*Föreslagen lydelse*
4 §	
En förpackning ska anses kunna återvinnas *enligt 2 § 2* genom	En förpackning *som avses i 3 a § 2* ska anses kunna återvinnas genom
1. materialåtervinning, om förpackningen är framställd på ett sådant sätt att det är möjligt att utnyttja en viss viktprocent av förpackningsmaterialet för framställning av säljbara produkter,	
2. energiåtervinning, om förpackningsavfallet har ett lägsta värmevärde för att ge optimal energiåtervinning, eller	
3. kompostering, om förpackningsavfallet är biologiskt nedbrytbart i sådan grad att det inte hindrar separat insamling eller hindrar den komposteringsprocess eller komposteringsaktivitet som avfallet underkastas samt är av sådan art att det kan underkastas fysisk, kemisk, termisk eller biologisk nedbrytning på ett sådant sätt att det mesta av den färdiga komposten slutligen bryts ned till koldioxid, biomassa och vatten.	
Vid tillämpningen av första stycket 3 ska plastförpackningar som är nedbrytbara genom oxidation inte anses vara biologiskt nedbrytbara.	
6 §	
En *engångsflaska för dryck som är tillverkad av polyetentereftalat (PET) som huvudsaklig komponent* får endast tillhandahållas på den svenska marknaden av en producent om *flaskan innehåller minst 25 procent* återvunnen plast.	En *flaska för dryck som är en engångsplastprodukt* får endast tillhandahållas på den svenska marknaden av en producent om *minst 30 procent av plastinnehållet i flaskan består av* återvunnen plast.
Kravet gäller inte flaskor	
1. med en volym av mer än tre liter, eller	
2. som är avsedda för att användas för speciella medicinska ändamål enligt definitionen i artikel 2 g i förordning nr 609/2013.	
Innehållet av återvunnen plast ska beräknas som ett genomsnitt av innehållet i de flaskor som producenten har tillhandahållit på den svenska marknaden under ett kalenderår.	

11 §

Dryck i plastflaska eller metallburk får yrkesmässigt överlåtas eller saluföras endast om plastflaskan eller metallburken ingår i ett sådant retursystem som avses i 4 kap. 2 §.

Första stycket gäller inte *dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter eller* om Naturvårdsverket har beslutat om dispens enligt 4 kap. 3 § i fråga om plastflaskan eller metallburken.

Första stycket gäller inte om Naturvårdsverket har beslutat om dispens enligt 4 kap. 3 § i fråga om plastflaskan eller metallburken.

12 §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur andelen återvunnet innehåll i 6 § ska beräknas och verifieras.

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om

1. att en förpackning som inte uppfyller kraven i 3 a § ska anses kunna återvinnas, om det finns särskilda skäl att använda den förpackningen, och

2. hur andelen återvunnet innehåll i 6 § ska beräknas och verifieras.

4 kap.

2 §

För producenter av plastflaskor eller metallburkar för dryck ska den producentansvarsorganisation som avses i 1 § vara en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem som flaskan eller burken ska ingå i.

Första stycket gäller inte dryck som huvudsakligen består av mejeriprodukter.

5 kap.

4 §

En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska ha ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall från förpackningar av dryck i plastflaska eller metallburk, *dock inte förpackningar med dryck som består av mejeriprodukter*.

En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska ha ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall från förpackningar av dryck i plastflaska eller metallburk.

En producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ansvarar för separat insamling och behandling av förpackningsavfallet, informa-

tion enligt 19 § och rapportering till Naturvårdsverket enligt 10 kap. 6 och 7 §§.

5 a §

En producentansvarsorganisation får åta sig att ta hand om en förpackning när den blivit avfall, åt en producent som ska uppfylla kravet i 4 kap. 1 eller 2 §, endast om

1. producentansvarsorganisationen har tekniska förutsättningar och tillräcklig kapacitet för att kunna materialåtervinna minst 75 viktprocent av det material som har använts i förpackningen till säljbart material eller säljbara produkter,

2. producentansvarsorganisationen ser till att någon annan som har tekniska förutsättningar och tillräcklig kapacitet åtar sig att materialåtervinna minst 75 viktprocent av det material som har använts i förpackningen till säljbart material eller säljbara produkter,

3. förpackningen är en sådan förpackning som avses i 3 kap. 3 a § 2, eller

4. förpackningen omfattas av föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 12 § 1.

10 kap.

4 §

En producent som på den svenska marknaden tillhandahåller en *engångsflaska för dryck som tillverkats av PET) som huvudsaklig komponent* ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur mycket återvunnen plast som har använts i flaskorna under närmast föregående kalenderår.	En producent som på den svenska marknaden tillhandahåller en *flaska för dryck som är en engångsplastprodukt* ska senast den 31 mars varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur mycket återvunnen plast som har använts i flaskorna under det närmast föregående kalenderåret.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025 i fråga om 3 kap. 3 a, 4 och 12 §§ och 5 kap. 5 a §, den 1 januari 2029 i fråga om 3 kap. 11 §, 4 kap. 2 § och 5 kap. 4 §, och i övrigt den 1 januari 2030.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

dels att 7 kap. 8 c § och 8 h § ska upphöra att gälla,

dels att 7 kap. 8 i § ska betecknas som 7 kap. 8 s §,

dels att den nya 7 kap. 8 s § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 7 kap. 8 p–8 r, av följande lydelse.

7 kap.

8 p §

Den som ansöker om att en producentansvarsorganisation ska godkännas enligt 5 kap. 17 eller 18 § förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar ska betala en avgift till Naturvårdsverket med 225 000 kronor för verkets handläggning.

8 q §

En producentansvarsorganisation för förpackningar som inte driver ett retursystem enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 270 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

8 r §

En producent av sådana plastflaskor och metallburkar som ingår i ett retursystem enligt förordningen (2022:000) om förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket för verkets tillsynsverksamhet. Avgiften ska baseras på mäng-

den plastflaskor och metallburkar som släppts ut på marknaden under föregående år och tas ut

1. med 2 000 kronor för 0–10 000 flaskor och burkar,

2. med 5 000 kronor för 10 001–100 000 flaskor och burkar,

3. med 10 000 kronor för 100 001–500 000 flaskor och burkar,

4. med 20 000 kronor för 500 001–1 000 000 flaskor och burkar,

5. med 30 000 kronor för 1 000 001–10 000 000 flaskor och burkar, och

6. med 40 000 kronor för mer än 10 000 000 flaskor och burkar.

Lydelse enligt SFS 2021:1021	*Föreslagen lydelse*
8 i §	*8 s §*
En producent enligt förordningen *(2018:1462)* om producentansvar för förpackningar *som tillhandahåller en förpackning på den svenska marknaden ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.*	En producent enligt förordningen *(2022:000*) om producentansvar för förpackningar *ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 250 kronor för verkets tillsynsverksamhet, om producenten på den svenska marknaden släpper ut* *1. mer än 1 000 kilogram förpackningar varje år, eller* *2. släpper ut en förpackning som omfattas av avgiftsskyldigheten enligt 8 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) att bilagan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Bilaga[1]

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
1. utredning, planering, tillståndsgivning, prisreglering, tillsyn och stödverksamhet hos regeringen i frågor som rör näringslivet	
---	---
154. utredning hos Boverket av systematiska fel inom byggandet och utbredda skador i byggnadsbeståndet som kan påverka människors hälsa eller säkerhet.	
155. utredning och *tillståndsgivning* enligt förordningen *(2018:1462)* om producentansvar för förpackningar eller *förordningen (2018:1463) om producentansvar för returpapper eller* enligt motsvarande äldre föreskrifter samt tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om förpackningar *och returpapper*	sekretessen enligt 9 § första stycket 1 gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut
156. utredning enligt *förordningen (2016:1041) om plastbärkassar och tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om plastbärkassar*	sekretessen enligt 9 § första stycket 1 gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut

[1] Senaste lydelse 2021:838.

Föreslagen lydelse

Bilaga

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
1. utredning, planering, tillståndsgivning, prisreglering, tillsyn och stödverksamhet hos regeringen i frågor som rör näringslivet	
154. utredning hos Boverket av systematiska fel inom byggandet och utbredda skador i byggnadsbeståndet som kan påverka människors hälsa eller säkerhet.	
155. utredning och *prövning* enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar eller enligt motsvarande äldre föreskrifter samt tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om förpackningar	sekretessen enligt 9 § första stycket 1 gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut
156. utredning enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter, förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger, förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter, förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap, förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter eller förordningen (2021:997) om engångsprodukter och tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) i fråga om sådana produkter	sekretessen enligt 9 § första stycket 1 gäller inte om intresset av allmän kännedom om något förhållande som rör människors hälsa, miljön, redligheten i handeln eller ett liknande allmänintresse har sådan vikt att uppgiften bör lämnas ut

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.6 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 24 och 25 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13) att ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2021:1011	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
24 §[1]	
Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om	
1. producentansvaret enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier, med undantag för frågor om hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven i 19 och 20 §§ samma förordning,	
2. förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,	
3. förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,	3. förordningen *(2022:00)* om producentansvar för förpackningar, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,
4. förordningen (2021:996) om engångsprodukter, med undantag för frågor om hur 17–22 och 28 §§ förordningen (2021:996) om engångsprodukter uppfylls lokalt,	
5. förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,	
6. förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger,	
7. förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter,	
8. förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,	
9. förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter,	
10. förbud mot att släppa ut varor på marknaden som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 § 2 miljöbalken,	
11. förordning (EG) nr 1013/2006 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för, och	
12. förordning (EU) nr 1257/2013 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för.	

[1] Senaste lydelse 2021:1011

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
25 §	
Statens jordbruksverk har ansvar för tillsynen i fråga om *1. retursystem enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, och* *2.* kontroll av utrustning som är avsedd att användas yrkesmässigt för spridning av växtskyddsmedel enligt förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.	Statens jordbruksverk har ansvar för tillsynen i fråga om kontroll av utrustning som är avsedd att användas yrkesmässigt för spridning av växtskyddsmedel enligt förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter

dels att 11 kap. 12 och 19–21 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 21 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 kap.	
12 §	
För en överträdelse av *8 och 10 §§ förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar* genom att saluföra eller överlåta *konsumtionsfärdig* dryck i plastflaska eller metallburk som inte ingår i ett *godkänt* retursystem och som inte är märkt med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system ska en miljösanktionsavgift betalas	För en överträdelse av *3 kap. 9 eller 11 § förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar* genom att saluföra eller överlåta dryck i plastflaska eller metallburk som inte ingår i ett retursystem och som inte är märkt med uppgift om att förpackningen ingår i ett sådant system ska en miljösanktionsavgift betalas

1. med 1 000 kronor, om överträdelsen avser 100 flaskor och burkar eller färre,
2. med 5 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 100 flaskor eller burkar men inte fler än 1 000 flaskor eller burkar,
3. med 20 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 1 000 flaskor eller burkar men inte fler än 20 000 flaskor eller burkar, och
4. med 50 000 kronor, om överträdelsen avser fler än 20 000 flaskor eller burkar.

Lydelse enligt SFS 2021:1010	*Föreslagen lydelse*
19 §	
För en överträdelse av *40 c §* förordningen (*2018:1462*) om producentansvar för förpackningar genom att på den svenska marknaden tillhandahålla en dryckesbehållare som inte är utformad så att korkar och lock som är gjorda av plast är fästa vid behållaren under hela användningen ska en miljö-	För en överträdelse av *3 kap. 7 §* förordningen (*2022:000*) om producentansvar för förpackningar genom att på den svenska marknaden tillhandahålla en dryckesbehållare som inte är utformad så att korkar och lock som är gjorda av plast är fästa vid behållaren under hela användningen ska en miljö-

sanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.	sanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.
20 §	
För en överträdelse av *41 a §* förordningen (*2018:1462*) om producentansvar för förpackningar genom att på den svenska marknaden tillhandahålla en mugg utan att den är försedd med föreskriven märkning ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.	För en överträdelse av *3 kap. 10* § förordningen (*2022:000*) om producentansvar för förpackningar genom att på den svenska marknaden tillhandahålla en mugg utan att den är försedd med föreskriven märkning ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.
21 §	
För en överträdelse av *62 §, 68 § 1 b, 72, 73 eller 73 a §* förordningen *(2018:1462)* om producentansvar för förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.	För en överträdelse av *10 kap. 1, 3 6, 9 eller 10 § eller 4 kap. 4 §* förordningen *(2022:000)* om producentansvar för förpackningar genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljösanktionsavgift betalas med 10 000 kronor.
	21 a §
	För en överträdelse av 4 kap. 1 eller 2 §§ förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar genom att inte anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation ska en miljösanktionsavgift betalas med 30 000 kr.

Denna förordning träder i kraft den 3 juli 2024 i fråga om 11 kap. 19 § och i övrigt den 1 januari 2023.

1.8 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs[1] i fråga om avfallsförordningen (2020:618)

dels att 3 kap. 4 a §[2] ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 8 §, 3 kap. 4, 13, 16 och 18 §§ och 9 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nio nya paragrafer 3 kap. 4 a–4 f, 11 a, 14 a och 15 a §§ och närmast före 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
8 §	
I denna förordning avses med	
handlare: den som yrkesmässigt köper och säljer avfall, *och*	*handlare*: den som yrkesmässigt köper och säljer avfall,
mäklare: den som yrkesmässigt köper och säljer avfall.	*mäklare*: den som yrkesmässigt köper och säljer avfall,
	serveringsställe: en inrättning där det bedrivs näringsverksamhet som består i att servera mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet ges till förtäring på stället, och
	hushåll: en bostad som en eller flera personer använder permanent eller som fritidsboende.
3 kap.	
4 §[3]	
Den som har förpackningsavfall ska sortera ut *förpackningsavfallet* från annat avfall *och lämna förpackningsavfallet till*	Den som har förpackningsavfall ska sortera ut *följande material* från annat avfall*:*
1. ett godkänt retursystem enligt förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, om avfallet utgörs av flaskor eller burkar som retursystemet är avsett för,	*1. papper och kartong,*

[1] Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2019/852, Europaparlamentets och rådet direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2018/851.

[2] Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2020:1302.

[3] Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2020:1302.

2. ett insamlingssystem som har tillstånd enligt 43 § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, om avfallet utgörs av förpackningar som insamlingssystemet är avsett för, eller

3. någon som enligt 67 § förordningen om producentansvar för förpackningar samlar in förpackningsavfallet, om avfallet har producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet.

2. plast,

3. metall,

4. färgat glas,

5. ofärgat glas,

6. plastflaskor och metallburkar som är avsedda för ett retursystem enligt 4 kap. 2 § förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar, och

7. övrigt.

Förpackningar som på grund av sitt tidigare innehåll utgör farligt avfall ska i stället sorteras ut och hanteras som farligt avfall enligt 11 a §.

Om det finns ett beslut om dispens från separat insamling enligt 14 a § som omfattar materialen gäller i stället det beslutet.

4 a §

Den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet.

Förpackningar som på grund av sitt tidigare innehåll utgör farligt avfall ska i stället sorteras ut och hanteras som farligt avfall enligt 11 a §.

Förpackningar som innesluter läkemedelsavfall behöver inte skiljas från sitt innehåll om det underlättar den praktiska hanteringen av läkemedelsavfallet.

4 b §

Den som har förpackningsavfall som har producerats i ett hushåll eller i eller i samband med en sådan verksamhet som har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushåll i ett flerbostadshus, ska lämna det utsorterade förpackningsavfallet till

1. ett retursystem enligt 4 kap.2 § förordningen (2022:00) om producentansvar för förpackningar, om avfallet utgörs av plastflaskor eller metallburkar som retursystemet är avsett för, eller

2. det insamlingssystem som kommunen tillhandahåller enligt 6 kap. 4 och 5 §§ förordningen om producentansvar för förpackningar, om avfallet utgörs av andra förpackningar än sådana som avses i 1.

4 c §

Den som har förpackningsavfall som har producerats i eller i samband med en verksamhet som inte omfattas av 4 b § ska lämna förpackningsavfallet till

1. de kostnadsfria mottagningsplatser som tillhandahålls av en producentansvarsorganisation enligt 7 kap. 1 § förordningen (2022:00) om producentansvar för förpackningar,

2. ett anmält marknadsdrivet återvinningssystem enligt 7 kap. 9 § förordningen om producentansvar för förpackningar, eller

3. ett retursystem enligt 4 kap. 2 § förordningen om producentansvar för förpackningar, om avfallet utgörs av plastflaskor eller metallburkar som retursystemet är avsett för.

4 d §

Den som driver ett serveringsställe där det säljs mat eller dryck i förpackningar ska ge den som har förpackningsavfall som producerats i serveringslokalen möjlighet att sortera ut sådant avfall enligt 4 §.

4 e §

Den som har förpackningsavfall som har producerats på allmän plats ska sortera ut avfallet och, om avfallet inte ska lämnas enligt 4 c §, lämna det till,

1. ett insamlingssystem enligt 6 kap. 6 § förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar, om avfallet utgörs av förpackningar som insamlingssystemet är avsett för,

2. ett retursystem enligt 4 kap. 2 § förordningen om producentansvar för förpackningar, om avfallet utgörs av plastflaskor eller metallburkar som retursystemet är avsett för, eller

2. det insamlingssystem som avses i 4 b §.

4 f §

I förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar finns bestämmelser om att kommunen och ansvarig producentansvarsorganisation ska samla in förpackningsavfallet separat.

Farligt avfall

11 a §

Farligt avfall ska sorteras ut och hanteras skilt från annat avfall.

13 §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från kraven i 1 *och* 10 §§ och 12 § första	Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från kraven i 1 *§, 4 a § första stycket,*

stycket i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 16 §.

10 § och 12 § första stycket, i fråga om avfall där det inte är genomförbart eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 16 § att samla in avfallet separat eller att skilja förpackningarna från sitt innehåll.

14 a §

Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge en kommun eller en ansvarig producentansvars-organisation dispens från kravet på sådan separat insamling som avses i 4 e och 4 f §§, i fråga om avfall där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 16 §.

15 a §

Tillsynsmyndigheten får i det enskilda fallet ge den som producerar avfall i en yrkesmässig verksamhet dispens från kravet i 4 a §

Dispensen får ges i fråga om avfall där det inte är genomförbart eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna enligt 16 § att skilja förpackningar från innehållet.

16 §

Separat insamling ska inte anses genomförbar eller inte anses ge fördelar som överväger nackdelarna, om

1. separat insamling inte är tekniskt genomförbar med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling,
2. en annan hantering ger ett återvinningsresultat som är jämförbart med det som skulle uppnås vid separat insamling,
3. separat insamling inte ger det bästa miljömässiga resultatet med

Att samla in avfall separat eller skilja förpackningarna från sitt innehåll ska inte anses genomförbart eller inte anses ge fördelar som överväger nackdelarna, om

1. det inte är tekniskt genomförbart med hänsyn till god praxis för avfallsinsamling,
2. det skulle bli ett jämförbart återvinningsresultat med en annan hantering,
3. det inte ger det bästa miljömässiga resultatet med hänsyn till

hänsyn till avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan, eller

4. separat insamling skulle medföra oskäliga ekonomiska kostnader.

avfallshanteringens sammanlagda miljöpåverkan, eller

4. det skulle medföra oskäliga ekonomiska kostnader.

18 §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheten är skyldig att lämna uppgifter om beslut om dispens enligt 15 §.

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheten är skyldig att lämna uppgifter om beslut om dispens enligt 15 *eller 15 a* §.

Lydelse enligt SFS 2021:1008

Föreslagen lydelse

9 kap.

3 §

Föreskrifter enligt 1 § 1–3 och 2 § får inte avse hantering av avfall som hanteras genom en producents försorg enligt föreskrifter om producentansvar som har meddelats med stöd av 15 kap. 12–15 §§ miljöbalken.

Föreskrifter enligt 1 § 1 får inte förhindra en fastighetsägare från att bekosta en dyrare insamlingslösning med avseende på förpackningsavfall än den som kommunen tillhandahåller, om insamlingslösningen

1. uppfyller kraven om fastighetsnära insamling i 6 kap. 4 § förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar,

2. leder till ett återvinningsresultat som är likvärdigt med den erbjudna kommunala insamlingen, och

3. inte försvårar kommunens separata insamling av förpackningsavfallet.

Föreskrifter enligt 1 § 1 får inte avse hur mottagnings- och behandlingsanordningar för avfall i hamnar ska vara beskaffade och skötas.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Bestämmelserna i 3 kap. 4 a § tillämpas första gången i fråga om avfall som produceras efter utgången av december 2023.

3. Med insamlingssystem i 3 kap. 4 b § ska till och med utgången av december 2025 avses ett insamlingssystem som producenterna tillhandahåller, om det enligt övergångsbestämmelserna till förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar är producenterna som tillhandahåller insamlingssystemet.

4. Med insamlingssystem i 3 kap. 4 c § ska till och med utgången av december 2023 avses ett insamlingssystem som producenterna tillhandahåller enligt 10 § förordningen (2022:000) om införande av förordningen om producentansvar för förpackningar.

5. Bestämmelsen i 3 kap. 4 e § tillämpas första gången på avfall som producerats på allmän plats efter utgången av december 2025.

2 Ärendet

Naturvårdsverket kom den 15 juni 2020 in med en skrivelse till regeringen om att se över förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (M2020/00911). Regeringen beslutade den 24 september 2020 att skjuta fram tillämpningen av förordningens bestämmelser om tillståndspliktiga insamlingssystem och därmed sammanhängande bestämmelser till och med utgången av december 2022 (se SFS 2020:815).

Denna promemoria, som tagits fram av Miljödepartementet, innehåller förslag till nya bestämmelser i syfte att förbättra insamlingen av förpackningsavfall, framför allt genom nya och tydligare roller för kommuner och producenter. Promemorian innehåller också förslag som syftar till att genomföra de s.k. minimikraven för utökat producentansvar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).

3 Cirkulär ekonomi

3.1 Svensk strategi och handlingsplan för en cirkulär ekonomi

Regeringen beslutade i juli 2020 en nationell strategi för en cirkulär ekonomi. Strategin pekar ut inriktningen för det arbete som behöver göras för att ställa om till cirkulär produktion och design, konsumtion och affärsmodeller, samt giftfria och cirkulära materialkretslopp. Visionen är ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter nya material (Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige, Miljödepartementet M2020/01133 juli 2020).

Strategin följdes upp av en nationell handlingsplan med mer än 100 åtgärder för en cirkulär omställning av Sverige (Cirkulär ekonomi – handlingsplan för omställning av Sverige, Miljödepartementet. Januari 2021). Handlingsplanen bygger på de fyra fokusområden som regeringen beslutade om i strategin. Fokusområde tre ”Cirkulär ekonomi genom giftfria och cirkulära kretslopp” innehåller flera förslag för en förbättrad avfallshantering. En förutsättning för att avfall ska kunna användas som en resurs genom materialåtervinning är att avfallet sorteras. Rena fraktioner ger högre kvalitet och skapar bättre möjligheter för det material som ska återvinnas. Punkt 3.4 ”Underlätta för hushåll och verksamheter att enkelt kunna göra sig av med allt sitt källsorterade avfall” handlar om att det ska vara lätt att göra rätt för hushåll och verksamheter när de lämnar ifrån sig sitt avfall. Det ska därför vara en hög servicegrad med tydlig information och rationella system.

3.2 EU:s handlingsplan för en cirkulär ekonomi

År 2015 presenterade kommissionen den första EU-handlingsplanen för cirkulär ekonomi (se den faktapromemoria som regeringen har lämnat till riksdagen, 2015/16:FPM30). Syftet med strategin är att minska resursutnyttjandet och klimatpåverkan samt öka den globala konkurrenskraften, främja hållbar ekonomisk tillväxt och skapa nya jobb. Handlingsplanen innehåller 54 åtgärder som ska medföra slutna kretslopp i produkters livscykel, från produktion och konsumtion till avfallshantering och marknaden för returråvaror. I handlingsplanen pekas plast ut som särskilt prioriterat för övergången mot en cirkulär ekonomi.

4 Utsortering och insamling kan förbättras

4.1 Möjlighet och vilja till utsortering i hushållen kan påverkas

Hur väl hushåll kommer att lyckas sortera ut sina förpackningar kommer bl.a. bero på de praktiska lösningar som erbjuds dem av insamlingssystemen. Om det sker felsortering eller en utsortering av olika anledningar inte blir av kommer förpackningarna att i stället kunna hamna i restavfallet, i returpappersfraktionen, i papperskorgar (om avfallet uppstår på allmän plats) eller skräpa ned runt återvinningstationerna (om kärlen där är överfulla).

Även kvaliteten på det utsorterade materialet är betydelsefull. Ju mindre andel felsorterat material, desto högre blir kvaliteten och desto högre blir andrahandsvärdet. Det är alltså angeläget att den som har förpackningsavfall inte enbart undviker att lägga förpackningarna i restavfallet utan även har förmåga och motivation att placera dem i rätt kärl.

De fysiska förutsättningarna för utsortering är avgörande för huruvida människor kommer lämna sitt avfall till återvinning eller inte. Det är dock tydligt att även om hushåll vill sortera sitt avfall så prioriterar många bekvämlighet och ordning i hemmet mer. En av de vanligaste orsakerna till att hushåll väljer att inte källsortera är att de saknar utrymme till förvaring av avfall samt att det upplevs som opraktiskt. Studier har genomförts där återvinningsgraden har jämförts mellan bostadsnära insamling och insamling via återvinningsstationer. Resultatet visar att bostadsnära insamling resulterar i mer sorterat avfall då det upplevs som enklare för hushållen, framförallt eftersom avståndet blir kortare (Rebecka Lysholm ”Vad krävs för motivering för att öka din källsortering?”, Lunds universitet. 2020).

En metod för att påverka konsumenters beteende kan vara med så kallad ”nudging”, vilket innebär att man försiktigt leder eller ”puttar” människor i en önskvärd riktning för att de ska fatta mer hälsosamma och miljövänliga beslut. Det kan bland annat handla om hur information framställs. Genom att förenkla information och sätta den i ett sammanhang kan man förändra människors val.

Ett exempel är avfallshanteringsföretaget Sysav i Malmö som varje månad skickar ut ett nyhetsbrev där de presenterar avfallsströmmarna från hushållen och månadens sortering av avfall. Därefter kopplar de mängden biogas som deras sorterade matavfall har genererat och hur många bussar som kan köra på den. Nyhetsbrevet kopplar därför den personliga handlingen till hur det direkt påverkar samhället på ett positivt sätt.

Förändringar i den fysiska miljön kan också påverka individens val. Framgångsfaktorer för att främja återvinning beskrivs vara tillgängligheten på återvinningsstationer, en tilltalande design och tydliga riktlinjer för användarna (Naturvårdsverket, ”Nudging – Ett verktyg för hållbara beteenden?”, Rapport 6642. 2014).

Insamlingssystemets funktion är inte bara viktig för miljön utan också (precis som insamlingen av restavfall och matavfall) en samhällsviktig funktion. Den behöver fungera varje dag, 365 dagar om året.

4.2 Fastighetsnära insamling vid hushållen förbättrar utsortering och kvalitet

I den promemoria Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper − utveckling av producentansvaren som Miljö- och energidepartementet remitterade våren 2018 (i det följande ”2018-års promemoria”) pekades det på att flera studier visat att kvaliteten på det insamlade materialet ökar när fastighetsnära insamling vid hushåll införs. Det förutsågs att med en utbyggd fastighetsnära insamling skulle medborgarna få tillgång till mer lättillgängliga insamlingssystem, genom vilket den största delen av det förpackningsavfall som sorterades till restavfallet i stället skulle lämnas i därför avsedda kärl.

Sedan dess har ytterligare studier tillkommit som bekräftar den fastighetsnära insamlingens positiva effekter på utsortering och kvalitet. Avfall Sverige publicerade 2017 en rapport med resultat från insamling av förpackningar i separata kärl i lägenheter i några exempelområden i Skåne och Blekinge. Innehållet av förpackningar i restavfallet är lågt och ligger i de flesta exempelområden på cirka 1 kg per hushåll och vecka, vilket jämförs med Avfall Sveriges nationella nyckeltal för hög anslutningsgrad till fastighetsnära insamling (>80 procent av lägenheterna) på i genomsnitt 1,5 kg per hushåll och vecka respektive låg insamlingsgrad (<20 procent av lägenheterna) på i genomsnitt 2 kg per hushåll och vecka. Den fastighetsnära insamlingen har alltså enligt denna rapport en potential att halvera graden av osorterat avfall. I sin rapport Hushållsavfall i siffror 2018 redovisade Avfall Sverige att mängden felsorterat avfall är 1,4 kg per hushåll per vecka i villahushåll med fastighetsnära insamling, att jämföra med att det i andra villahushåll slängs 1,9 kg felsorterat avfall. I rapporten Svensk Avfallshantering 2019 framgick att mängden restavfall i Sverige har minskat med fyra procent sedan året innan, samtidigt som andelen kommuner med fastighetsnära fyrfacksinsamling från småhus har ökat från 15 till 19 procent. I rapporten Bättre sortering nära bostaden publicerad av Avfall Sverige 2021 framgick att mängden felsorterade förpackningar fortsätter att minska i kommuner med fastighetsnära insamlingssystem. I villahushåll med fastighetsnära insamling hamnar

1,2 kg förpackningar och returpapper jämfört med 1,4 kg förra året. I villahushåll utan fastighetsnära insamling slängs 1,9 kg felsorterat, vilket är samma som året innan. Enligt Avfall Sverige visar dessa siffror sammantaget att den ökande fastighetsnära insamlingen ger resultat.

FTI lät 2019 en konsult beräkna insamlade mängder och miljönytta för genomförandet av 2018 års bestämmelser om fastighetsnära insamling av förpackningar och returpapper. Beräkningarna gjordes med antagandet att småhus med redan kommuninförd borttransport från fastighetsgränsen inte påverkas av den systemutbyggnad som följer av nya förordningskrav. I det första scenariot samlades returpapper och förpackningar av de vanligast förekommande materialen in vid fastighetsgränsen. I det andra scenariot samlades glasförpackningar och returpapper inte in vid fastighetsgränsen för småhus och fritidshus utan dessa samlades i stället in vid befintliga återvinningsstationer samt 2 200 nya singelstationer. Under scenario 1 minskade andelen producentmaterial i restavfallet med 7,6 procent. Motsvarande siffra för scenario 2 uppgick till 6,5 procent. Ökningen i insamlade mängder beräknades för respektive materialslag till (procent): papper 20, plastförpackningar 38, glasförpackningar 3, metall 26. Miljönyttan ökade under båda scenarierna. Scenario 1 medförde en minskning på 86 000 ton och scenario 2 en minskning på 80 000 ton koldioxidekvivalenter, vilket innebar en kostnad på 40 000 respektive 34 000 kronor för varje ton som koldioxidekvivalenterna minskade med. (Roland Berger ”Beräkning av kostnader och miljönytta med fastighetsnära insamling. Jämförelse mellan två scenarier”. Rapport. April 2019).

5 Klimat- och miljövinster med återvinning

5.1 Insamling och återvinning minskar utsläppen av koldioxid och sparar naturresurser

Daglig utsortering av avfall, från hushåll såväl som från verksamheter, är en viktig insats i vardagen för att bidra till ett cirkulärt, resurssnålt och hållbart samhälle. Varje rätt sorterad förpackning som sedan återvinns till nytt material minskar åtgången av nya råvaror, vilket i sin tur reducerar utsläppen av koldioxid.

Exempelvis gjordes koldioxidbesparingar på 180 000 ton 2019 genom insamlad pant i Sverige, vilket motsvarar lika mycket koldioxid som en mindre svensk stad släpper ut på ett år (https://pantamera.nu/pantsystem/varfor-pantar-vi/att-panta-ar-miljosmart/, hämtad 2021-02-09). När pappersförpackningar återvinns sparas 0,2 kg koldioxidekvivalenter per kg avfall, vilket motsvarar utsläppen från en bensindriven personbil vid 2 kilometers körning (IVL Svenska Miljöinstitutet, ”Klimatpåverkan från olika avfallsfraktioner”, rapport B 2356. 2019). År 2019 var utsläppen av växthusgaser från el- och fjärrvärmeproduktion 4,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter, och stod för 9 procent av det totala växthusgasutsläppet. Av dessa kom cirka 2,9 miljoner ton 2019 från avfalls-

förbränning, vilket motsvarade 64 procent av el- och fjärrvärmesektorns utsläpp, och utsläppstrenden är ökande. Den främsta orsaken till växthusgasutsläppen är förbränning av plast (Naturvårdsverket, ”Förbättrad styrning av plastförpackningar från verksamheter”, rapport 6999, 2021).

5.2 Förpackningsavfallet blir till nya förpackningar eller råvara till andra nya varor

Genom återvinning av förpackningsavfallet kan det bli till nya förpackningar eller andra nya varor.

För metall och glas är kretsloppet i princip evigt. En återvunnen glasflaska kan bli t.ex. en ny syltburk. När metall återvinns så separeras stål från aluminium. Stålet kan bli till ny råvara och aluminiumet kan bli t.ex. motordelar eller däckfälgar.

För papper och kartong begränsas antalet gånger de kan återvinnas av att fibrerna slits ned. Pappersfibrer kan återvinnas upp till sju gånger innan de är uttjänta.

För plastförpackningar är återvinning en större utmaning. För flera polymerer saknas i dag tekniska eller ekonomiska förutsättningar för återvinning. I de fall återvinning förekommer sker den ofta också till andra varor än förpackningar med en lägre kvalitet. Av hårda plastförpackningar tillverkas t.ex. blomkrukor eller delar till fordonsindustrin och mjuka plastförpackningar kan återvinnas till soppåsar eller kabelskydd. Ett ton hårda plastförpackningar kan t.ex. återvinnas till 84 000 blomkrukor (https://www.ftiab.se/839.html, hämtad 2021-08-12).

I promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035) (i det följande ”engångsplastpromemorian”) föreslås att en producent ska få tillhandahålla en förpackning på den svenska marknaden endast om förpackningen går att återvinna. En förpackning ska anses kunna återvinnas om minst 75 viktprocent av materialet som använts i förpackningen kan materialåtervinnas till säljbart material eller säljbara produkter. Förslaget välkomnas av de flesta remissinstanser. Flera aktörer, bl.a. Svensk plaståtervinning, FTI, delegationen för cirkulär ekonomi, Hagainitiativet (www.hagainitiativet.se), Essity och Coca Cola anser att kravet om materialåtervinning bör stärkas ytterligare och vill gärna se att kravet även styr mot högkvalitativ materialåtervinning för att minska risken för så kallad ”downcycling”. Hagainitiativet anser att kravet är en bra start men att ambitionen sedan måste höjas ytterligare över tid. Dessa förslag har ännu inte genomförts eftersom de har anmälts till kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering) (anmälningsnummer 2021/0393/S och 2021/0392/S i den s.k. TRIS-databasen). Kommissionen har lämnat ett s.k. detaljerat utlåtande över förslagen och en frysningsperiod löper t.o.m. 30 december 2021 (TRIS/(2021) 03544). Det är för närvarande oklart om och i så fall när förslagen kan genomföras.

5.3 Bristfällig utsortering orsakar utsläpp av koldioxid

Den bristfälliga utsorteringen och insamlingen av förpackningar påverkar förbränningen av restavfall. Stockholmarnas osorterade hushållssopor orsakade t.ex. år 2020 175 000 ton i koldioxidutsläpp. Det totala koldioxidutsläppet från avfallet i regionen motsvarar ett halvårs biltrafik, enligt beräkningar från Stockholm Exergi. Varje stockholmare bidrar årligen med i snitt 57 kg koldioxidutsläpp i sitt avfall.

Hushållsavfallet består av 10 procent plast- och 10 procent pappersförpackningar. Det bidrar till koldioxidutsläpp i avfallsförbränningsanläggningarna och innebär att material destrueras som hade kunnat användas till annat. Det leder också till att fjärrvärmen får stå som ansvarig för koldioxidutsläpp som hade kunnat undvikas tidigare i kedjan, och till miljönyckeltal som i slutändan får bäras av fjärrvärmekunderna. Om alla plast- och pappersförpackningar med plast sorterades ut skulle utsläppen mer än halveras till 22 kg, visar Stockholm Exergis beräkningar. Totalt handlar det om 105 000 ton mindre utsläpp.

6 Regleringen av producentansvaret för förpackningar

År 1994 beslutades att ansvaret för förpackningsavfall skulle flyttas från den kommunala avfallshanteringen till producenterna. Detta gjordes utifrån principen att ”förorenaren betalar” i syfte att ge producenterna incitament att medverka till att mängden avfall minskade och att återvinningen ökade. Förordningen (1994:1235) om producentansvar för förpackningar infördes samtidigt som Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) beslutades. Sverige har således en lång tradition av ett producentansvar för förpackningar. Alltsedan producentansvaret infördes har ansvaret för insamling legat på producenterna men med möjlighet även för kommunerna att samla in förpackningsavfall. Ansvaret för transporten efter insamlingen och behandlingen har legat på producenterna. Under 2000-talet har det, med begränsad framgång, gjorts försök att effektivisera insamlingen av förpackningar. De förändringar i ansvaret som beslutats genom förordningen från 2014 respektive 2018 har inte genomförts.

För producenterna gäller i dag kraven på insamlingssystem i den upphävda förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar (2006 års förpackningsförordning) varför relevanta bestämmelser i denna förordning beskrivs i detta avsnitt. Innehållet i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar (2014 års förpackningsförordning) behandlas också, eftersom den var ett steg på vägen till de krav som infördes genom förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (2018 års förpackningsförordning).

Regeringen beslutade den 24 september 2020 att skjuta upp tillämpningen av 2018 års förpackningsförordning i de delar den avser tillståndskravet och i fråga om kommunernas möjligheter att samla in förpackningsavfall (SFS 2020:815). Innehållet i 2018 års förpackningsförordning är dock relevant för att ge en helhetsbild av producentansvaret. Delar av bestämmelserna i 2018 års förpackningsförordning har också tillämpats, såsom ansökan om tillstånd och Naturvårdsverkets prövning av tillståndsansökningarna, innan bestämmelsernas tillämpning sköts upp.

Förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar (retursystemsförordningen) utgör också ett genomförande av EU:s förpackningsdirektiv, som bl.a. kräver att det införs ett producentansvar för förpackningar.

6.1 Regleringen i miljöbalken

I 15 kap. miljöbalken finns bestämmelser som bl.a. reglerar avfallsinnehavares, kommuners och producenters ansvar för avfallshanteringen. Utgångspunkten är att den som innehar avfall ska se till att det hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. När det gäller kommunalt avfall ansvarar kommunen för borttransport och behandling (15 kap. 20 och 20 a §§), i den mån inte annat gäller enligt föreskrifter om producentansvar (15 kap. 21 §).

Med kommunalt avfall avses avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll (15 kap 3 §). Uttrycket kommunalt avfall ersatte termen hushållsavfall den 1 augusti 2020. Kommunalt avfall omfattar t.ex. blandat avfall och separat insamlat avfall från hushåll (jfr artikel 3.2b a i rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) och prop. 2019/20:156 s 91). Avfall som liknar avfall från hushåll från andra källor kan komma från detaljhandeln, förvaltningar, skolor, hälso- och sjukvårdsinrättningar, hotell- och restaurangbranschen och andra tjänster och verksamheter. Av författningskommentaren till bestämmelsen (prop. 2019/20:156 s. 91) framgår att kommunalt avfall omfattar avfallskategorierna förpackningar och separat insamlade fraktioner (se underkapitel 15 01 och 20 i bilaga 3 till avfallsförordningen (2020:614)).

Regeringen har meddelat föreskrifter om producentansvar för förpackningar och kommunen ansvarar därför inte för borttransport eller behandling av förpackningsavfallet (15 kap 21 § miljöbalken). Ett flertal bemyndiganden i 15 kap. sätter ramarna för vad som kan regleras i ett producentansvar. De aktuella bemyndigandena har nyligen ändrats i syfte att ändringar i avfallsdirektivet ska kunna genomföras på förordningsnivå (SFS 2021:881, prop. 2020/21:198).

6.2 2006 års förpackningsförordning

Flertalet bestämmelser i 2006 års förpackningsförordning tillämpas fortfarande trots att förordningen är upphävd. Dessa bestämmelser innebär

att producenterna ska tillhandahålla lämpliga insamlingssystem (punkt 10 i övergångsbestämmelserna till 2018 års förpackningsförordning och 25 § i 2006 års förpackningsförordning). Att systemen ska vara ”lämpliga” innebär att systemen ska vara lättillgängliga och ge en god service åt dem som vill lämna förpackningsavfall till systemet. Det krävs också att samråd genomförts med kommunen (26 och 27 §§). Kraven enligt förordningen gäller för alla producenter och är inte riktade mot den som driver ett insamlingssystem. Även kommunerna kan tillhandahålla insamlingssystem för förpackningsavfall. Hushållen och andra förbrukare ska sortera ut förpackningar och lämna dem i de insamlingssystem som producenterna eller kommunen tillhandahåller för sådant avfall (punkt 11 i övergångsbestämmelserna till förpackningsförordningen och 28 § i 2006 års förpackningsförordning).

Övriga alltjämt gällande bestämmelser i 2006 års förordning rör hanteringen av utsorterade förpackningar och producentens uppgiftsskyldighet (punkterna 12 och 13 i övergångsbestämmelserna till 2018 års förpackningsförordning och 29 och 30 §§ samt 31 § 1 i 2006 års förpackningsförordning).

6.3 2014 års förpackningsförordning

Regeringen beslutade i augusti 2014 om förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar. Genom förordningen från 2014 infördes det krav på tillstånd för producenter att driva ett insamlingssystem för förpackningsavfall. Kommunerna fick fortfarande samla in förpackningsavfall, på uppdrag från ett insamlingssystem eller på eget initiativ, men skulle efter insamlingen lämna över avfallet till ett insamlingssystem som hade tillstånd (55 och 56 §§). Insamling av utsorterat förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet fick bedrivas utan tillstånd (38 §). Insamling från yrkesmässig verksamhet fick ske av kommunen, ett tillståndspliktigt insamlingssystem eller av någon annan så länge aktören antingen själv såg till att avfallet behandlades på rätt sätt och utförde erforderlig rapportering till Naturvårdsverket eller överlämnade avfallet till ett tillståndspliktigt insamlingssystem (57 §).

Producenternas skyldighet i fråga om hushållens förpackningsavfall innebar att se till att lämpliga insamlingssystem tillhandahölls för insamling. I förordningen reglerades inte servicegraden på annat sätt än att det skulle finnas lättillgängliga insamlingsplatser. Bestämmelserna innebar också att det blev möjligt att utöva tillsyn, inte bara över producenterna, utan också över de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Förordningen trädde i kraft den 1 november 2014. Övergångsbestämmelserna för 2014 års förpackningsförordning innebar dock att bestämmelser om exempelvis tillståndsplikt skulle börja tillämpas först senare. Tillämpningen av de nya bestämmelserna sköts upp vid två tillfällen, år 2015 och år 2017, för att ge utrymme för utredning av vissa frågor. Bestämmelserna om tillståndspliktiga insamlingssystem i 2014 års förordning hann aldrig börja tillämpas utan i stället beslutades 2018 års förpackningsförordning och 2014 års förpackningsförordning upphävdes. I övergångsbestämmel-

serna till 2018 års förordning görs inga hänvisningar till 2014 års förordning.

6.4 2018 års förpackningsförordning

Den 1 januari 2019 trädde 2018 års förordning i kraft. Förordningen ställer som huvudregel krav på en fastighetsnära insamling hos hushållen. Liksom 2014 års förordning ställer 2018 års förordning upp krav på tillstånd för ett insamlingssystem. Det ställs också krav på samråd mellan insamlingssystem.

I avsnitt 6.5.1 och 6.5.2 beskrivs innehållet i 2018 års förordning när det gäller insamling från hushåll respektive från yrkesmässiga verksamheter. Dessa bestämmelser har inte börjat tillämpas ännu, och som framgår i avsnitt 6.5.4 har regeringen skjutit upp tillämpningen med anledning av att inget insamlingssystem fått det tillstånd som krävs. Det senare beskrivs i avsnitt 6.5.3.

6.4.1 Insamling av förpackningsavfall från hushållen

Enligt 2018 års förpackningsförordning ska ”borttransport från bostadsfastigheten”, dvs. fastighetsnära insamling av förpackningsavfallet ske från och med den 1 januari 2021 från minst 60 procent av alla bostadsfastigheterna (45 §). Insamlingen får göras kvartersnära om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna (45 § andra stycket).

Från och med den 1 april 2025 ska insamlingssystemen erbjuda borttransport av hushållens förpackningsavfall från alla bostadsfastigheter (45 § i lydelsen enligt SFS 2018:1470). Undantag från kravet gäller om borttransport från bostadsfastigheten är olämplig med hänsyn till exempelvis fastighetens utformning, belägenhet eller andra omständigheter som gör det svårt att ordna transport från fastigheten. Orsaken till det etappvisa införandet var att ge aktörerna tillräcklig tid att anpassa sig till de nya kraven.

De uppskjutna förordningsbestämmelserna innehåller också preciseringar av i vilka fall förpackningsavfallet kan samlas in vid lättillgängliga insamlingsplatser (46 §):

– förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen (papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall) från de bostadsfastigheter där avfallet fram till den sista mars 2025 inte samlas in från bostadsfastigheten,
– förpackningsavfall av andra material än papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall, och
– skrymmande sällanförpackningar.

I och med förordningen infördes en begränsning av kommunernas rätt att samla in förpackningsavfall. De får endast samla in utsorterat förpackningsavfall på uppdrag av ett insamlingssystem som har tillstånd (66 §). Vidare infördes samrådsskyldighet för de tillståndspliktiga insamlingssystemen. Samråd ska utföras både med kommunen och med andra insamlingssystem och både i ett förberedande skede innan tillstånd beviljats och under drift (52, 53, 64 och 65 §§).

6.4.2 Insamling av förpackningsavfall från yrkesmässiga verksamheter

Beträffande de yrkesmässiga verksamheterna anges, i de uppskjutna förordningsbestämmelserna, att den som utan tillstånd samlar in förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet ska anmäla detta till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket ska vidare underrättas om det sker ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats i anmälan (67 §). Den som samlar in förpackningsavfallet ska behandla och hantera det på ett lämpligt sätt så att materialutnyttjande av förpackningsavfall främjas, och se till att rapportering sker till Naturvårdsverket (68 §). Alternativt ska insamlaren lämna avfallet till ett tillståndspliktigt insamlingssystem utan att begära någon betalning om inte annat avtalats (68 § 2).

6.4.3 Tillämpningsproblem med samrådsskyldighet och tillståndsgivning

Förberedande samråd mellan den som ansöker om ett tillstånd att samla in förpackningsavfall och de insamlingssystem som redan har tillstånd infördes första gången i 2014 års förordning (41 §). Även en skyldighet att samråda med kommunerna infördes (42 §). Syftet med samråden var att de tillståndspliktiga insamlingssystemen skulle kunna samordnas med varandra och med den kommunala avfallshanteringen. Det ansågs vara av vikt att producenterna tog hänsyn till de lokala förhållandena. Reformen 2018 syftade inte till att ändra detta. Reglerna i 2018 års förordning är dock uppdelade på förberedande samråd (52–53 §§) och samråd under drift (64−65 §§).

Naturvårdsverket prövade under våren 2020 två ansökningar om tillstånd enligt 2018 års förordning. Ansökningarna var från de två företag som i dag är verksamma på marknaden med avseende på avfallshantering av förpackningsavfall, Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI) och Tailor Made Responsibility (TMR). I Naturvårdsverkets beslut konstaterades att ansökningarna hade lämnats in samma dag till Naturvårdsverket, vilket gjort det svårt för aktörerna att samråda enligt 52 § förordningen om producentansvar för förpackningar (Naturvårdsverkets beslut dnr. NV-03372-20 och dnr NV-03316-20). Enligt bestämmelserna i förordningen ska förberedande samråd ske med befintliga aktörer ”som har tillstånd”. I bilagan, benämnd Problembeskrivning, till Naturvårdsverkets skrivelse till regeringen, daterad 2020-06-15, om förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar anges att det finns tillämpningsproblem med samrådsbestämmelserna (M2020/00911). Naturvårdsverket pekar på att det är en komplex uppgift att samråda med alla kommuner och andra aktörer och att förutsättningarna för samråd påverkas av osäkerheten kring tillståndsfrågan, eftersom tillstånd är en grundförutsättning för att insamlingen ska bli verklighet. På grund av denna osäkerhet kan det också ses som slöseri med tid att samråda med aktörer om det är osäkert om insamlingssystemen kommer att beviljas tillstånd. Det saknas även krav på att aktörerna i samråden ska komma fram till lämpliga lösningar. För de fall insamlingssystemen inbördes eller

i förhållande till kommunerna inte är överens i ett samråd är det oklart hur detta ska hanteras.

Naturvårdsverket konstaterar att insamlingssystemen verkar på samma marknad och får i många avseenden betraktas som konkurrenter. I egenskap av konkurrenter kan de ha svårt att samverka och det finns ofta ett starkt intresse av att hemlighålla uppgifter om hur ett insamlingssystem är avsett att byggas ut och bedrivas. De kan också, lite beroende på hur stora de är, vara olika angelägna om att samarbeta med andra insamlingssystem. Ett mindre system är av naturliga skäl mer beroende av samarbete med andra aktörer. När det finns flera system och de inte lyckas eller vill samarbeta med varandra blir situationen problematisk.

I prövningen av ansökningarna om tillstånd för att driva ett insamlingssystem för förpackningsavfall konstaterade Naturvårdsverket att ingen av de två sökandena vare sig ensamt eller tillsammans med varandra kunnat uppfylla kravet på borttransport av förpackningsavfall från bostadsfastigheter i den omfattning som krävs enligt 45 §. Det konstaterades också att insamlingssystemen avsåg att bygga ut sina insamlingssystem på likartade sätt och att systemen delvis var tänkta att omfatta samma bostadsfastigheter. Utan krav på samordning kan således flera insamlingssystem erbjuda borttransport till samma bostadsfastigheter, vilket är ineffektivt. En annan komplikation är att ett erbjudande om borttransport inte innebär en faktisk hämtning. Utbyggnad kan således komma att ske vid ett senare tillfälle. Naturvårdsverket påpekar vidare att i de fall som fastighetsägarna avböjer erbjudande om borttransport så är det otydligt vem som ska följa upp detta och i vilken utsträckning det ska följas upp. Att ordet ”bostadsfastigheter” användes i förordningstexten ansåg Naturvårdsverket vara problematiskt då det blev otydligt vad som avsågs och det saknas officiell statistik över antalet bostadsfastigheter i Sverige.

6.4.4 Regeringens beslut om att skjuta upp tillämpningen till utgången av december 2022

I och med att Naturvårdsverket den 20 maj 2020 meddelade avslag på ansökningarna om tillstånd blev det tydligt att det inte skulle finnas något tillståndspliktigt insamlingssystem som skulle kunna sköta insamlingen från och med den 1 januari 2021. Inte heller kommunernas pågående insamling skulle vara tillåten efter den 1 januari 2021. Därför beslutade regeringen den 24 september 2020 att skjuta fram tillämpningen av bestämmelserna om tillståndspliktiga insamlingssystem och därmed sammanhängande bestämmelser till och med utgången av december 2022 (se SFS 2020:815).

I beslutet bestämdes också att registreringsplikten för alla producenter hos Naturvårdsverket skulle börja tillämpas från och med den 1 januari 2021. Syftet med bestämmelsen är att stärka tillsynen. Genom registret blir det bland annat lättare att identifiera friåkare och se till att de ansluter sig till ett insamlingssystem. Regeringen meddelade samtidigt att det behövde göras en översyn av förpackningsförordningen, vilket har resulterat i denna promemoria (Pressmeddelande från Miljödepartementet 24 september 2020 ”Beslut om insamling av matavfall och övergångsbestämmelser för förpackningar”).

6.5 Retursystemsförordningen

Retursystem för plastflaskor och metallburkar regleras i förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar (retursystemsförordningen). I förordningen finns krav på att den som yrkesmässigt tappar konsumtionsfärdig dryck i en plastflaska eller metallburk yrkesmässigt för in en sådan flaska eller burk till Sverige ska se till att flaskan eller burken ingår i ett godkänt retursystem (2 §). Ett retursystem innebär att en pant eller premie ska utbetalas i syfte att uppmuntra att förpackningar lämnas tillbaka till systemet (6 §). Konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk får yrkesmässigt överlåtas eller saluhållas endast om plastflaskan eller burken ingår i ett godkänt retursystem (10 §). Det är således förbjudet att sälja drycker i flaskor och burkar som inte kan lämnas tillbaka och samtidigt ge rätt till en pant eller premie. Den som säljer en flaska eller en burk som inte är märkt med en symbol som visar att den ingår i ett godkänt retursystem ska betala en miljösanktionsavgift (11 kap. 12 § förordningen om miljösanktionsavgifter). Jordbruksverket är tillsynsmyndighet i fråga om retursystemet och är också den myndighet som prövar godkännande av retursystem (2 kap. 25 § miljötillsynsförordningen och 3 § retursystemförordningen). Rapportering av de uppgifter som behövs på grund av förpackningsdirektivet och för att avgöra hur det går med materialåtervinningen sker till Naturvårdsverket (10 a § retursystemförordningen).

Kraven har i huvudsak gällt i deras nuvarande form sedan 1 januari 2006. En mer utförlig beskrivning av hur retursystemet fungerar i praktiken finns i avsnitt 7.10.

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) är medlemsstaterna skyldiga att senast 2025 säkerställa separat insamling i materialåtervinningssyfte för dryckesflaskor som är plastprodukter för engångsbruk med en kapacitet av högst tre liter, inklusive korkar och lock. De insamlingsmål som ska uppnås är minst 77 procent till 2025 och minst 90 procent till 2030. För att uppnå dessa mål får medlemsstaterna bl.a. införa pantsystem och fastställa mål för separat insamling för relevanta system för utökat producentansvar.

Miljödepartementet remitterade i december 2020 promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035). Promemorians förslag innebär att även plastflaskor och metallburkar som innehåller dryck som inte är konsumtionsfärdig eller som består av grönsaks-, frukt- eller bärjuice ska ingå i ett godkänt retursystem. Kravet ska börja gälla den 5 januari 2023. Även plastflaskor och metallburkar som innehåller dryck som huvudsakligen består av mjölk ska omfattas av ett retursystem. Kravet ska börja gälla den 1 januari 2029. Dryck i plastflaska eller metallburk som inte är konsumtionsfärdig, huvudsakligen består av mjölk eller består av grönsaks-, frukt- eller bärjuice ska yrkesmässigt få överlåtas eller saluhållas endast om plastflaskan eller burken ingår i ett retursystem.

7 Dagens system för insamling av förpackningsavfall

7.1 Låg lönsamhet i förpackningsåtervinningen

Insamling och återvinning av förpackningar är i dag överlag inte lönsam. Det är endast för ett fåtal material, t.ex. viss slags wellpapp, som det finns en lönsamhet. För övriga materialslag överstiger intäkterna från det insamlade materialet kostnaderna för insamling. För vissa plastförpackningar går det inte att få någon intäkt alls.

I ett hypotetiskt scenario där samhället utan reglering överlät helt åt marknaden att samla in och återvinna förpackningar, skulle insamling således endast ske av ett fåtal lönsamma material och i områden där det finns tillräckligt med hushåll eller verksamheter i förhållande till transportkostnaderna. Övrig insamling skulle helt enkelt inte bli av utan avfallsinnehavarna skulle sortera förpackningarna till restavfallet. Det har därför sedan lång tid tillbaka funnits anledning för staten att reglera hanteringen av förpackningsavfall. EU:s förpackningsdirektiv beslutades 1994 (se avsnitt 6.1). Ett obligatoriskt producentansvar för förpackningar beslutades genom ändringar i förpackningsdirektivet 2018 och ska ha inrättats i alla medlemsstater senast till år 2025.

Syftet bakom att Sverige och många andra länder redan tidigare valt att införa producentansvar har framför allt varit att producenterna ska bära kostnaderna för återvinningen, vilket är förenligt med principen om att förorenaren ska betala. Ett producentansvar är också tänkt att bidra till att det lönar sig för den enskilde producenten att dels minska sina förpackningsvolymer överlag, dels utveckla mer återanvändnings- eller återvinningsbara förpackningar för enskilda varor.

7.2 Brister i dagens insamling

I 2018 års promemoria var bedömningen att producentansvaren för förpackningar och returpapper behövde ses över för att bättre tillgodose medborgarnas behov av en lättillgänglig insamling och för att andelen avfall som materialåtervinns ska öka. Promemorian innehöll därför bl.a. förslag till en ny förpackningsförordning, som regeringen beslutade i juni 2018.

Bedömningen var att det, sedan producentansvaren infördes 1994, hade uppstått en rad problem på området. Det hade inte funnits några faktiska möjligheter att bedriva tillsyn över insamlingssystemen för förpackningsavfall respektive returpapper eller över hur förpackningar utformas. Problemen hade dessutom handlat om bl.a. otydligt ansvar, osäkerhet kring krav på servicenivå för producenternas insamlingssystem, svårigheter att få in uppgifter till statistik, nedskräpningsproblem, dubbel-

betalning för insamling och behandling samt otillräcklig utsortering av förpackningsavfall från restavfallet.

Det konstaterades i promemorian att en stor andel av återvinningsstationerna i dagens insamlingssystem för förpackningsavfall, på grund av problem med bygglov eller oenighet om ersättning, kommit att placeras där mark relativt enkelt har kunnat upplåtas, såsom på vändplaner och parkeringsplatser vid köpcentrum. Återvinningsstationernas placering innebär att många kör bil till dem. Det riskerar att leda till att de som inte har tillgång till bil och även andra väljer att slänga förpackningsavfallet och returpapperet i restavfallet i stället för att lämna det på återvinningsstationerna.

Vidare konstaterades att flera frivilliga privata entreprenörer erbjudit fastighetsnära insamlingstjänster till flerbostadshus som kompletterar producenternas återvinningsstationer. Ett antal kommuner hade även byggt ut fastighetsnära insamlingssystem för villahushåll. Detta innebär att vissa hushåll får betala för insamlingen av förpackningsavfall och returpapper genom ett påslag på hyran eller föreningsavgiften eller genom högre renhållningstaxa. Andra hushåll bidrar endast genom att betala den osynliga förpackningsavgift som är integrerad i varans pris. I många fall väljer hushållen inte själva om de ska finansiera insamlingen på två sätt. Genom att systemet hade utvecklats på ett sådant sätt att fastighetsägare och hushåll måste bidra till finansieringen, blev de faktiska kostnaderna för insamling och övrig hantering av förpackningsavfallet inte fullt ut transparenta. Vidare innebar det att producenterna inte tar hela det finansiella ansvar som de har enligt producentansvaret.

Det konstaterades också att det är oklart vilken servicenivå som krävs. Producenterna ska enligt nuvarande övergångsbestämmelser se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem. Exakt vad som avses med ett lämpligt insamlingssystems servicegrad är inte helt tydligt. Producenterna tillhandahåller ett insamlingssystem vars servicegrad skiljer sig väsentligt från den servicegrad kommunerna ger vid insamlingen av restavfall från hushållen. Restavfall är det avfall som är kvar när hushållen sorterat ut det avfall som samlas in. Det finns ingen bestämmelse som exakt anger hur långt ett hushåll ska ha till närmaste återvinningsstation. Detta bedömdes vara en av anledningarna till att stora delar av förpackningsavfallet inte sorteras ut från restavfallet. Det konstaterades i sammanhanget att plockanalyser visar att mer än 60 procent av avfallet från hushållen som i dag går till avfallsförbränning skulle kunna materialåtervinnas. Drygt 30 procent av innehållet i restavfallet består i dag av förpackningsavfall och returpapper, något mer utgörs av matavfall och cirka tre procent är textilavfall. Bedömningen var att hushållen har stor potential att sortera ut mer förpackningsavfall från restavfallet.

Slutligen uppmärksammades också nedskräpningen vid återvinningsstationer. Nedskräpningen består i stor utsträckning av förpackningsavfall och returpapper som inte får plats i behållaren och även av grovavfall och annat avfall som lämnas i anslutning till återvinningsstationerna trots att dessa inte är avsedda för sådant avfall. Problemet beror på att avfallslämnarna upplever dessa platser som ”sopstationer”. De uppfattar inte att det enbart är förpackningsavfall och returpapper som ska lämnas vid återvinningsstationerna. Problemen med grovavfall på återvinningsstationer kan bero på bristande information om insamlingen av grovavfall,

eller brister i service för denna insamling, men det kan också bero på att återvinningsstationerna är tillgängliga dygnet runt, obemannade och att de ofta ligger på platser som möjliggör dumpning av avfall utan att bli iakttagen.

Som framgår i avsnitt 6.5 är det krav som gäller i dag, i och med att tillämpningen av 2018 års förpackningsförordning i denna del har skjutits upp, att producenterna ska tillhandahålla lämpliga insamlingssystem. Att systemen ska vara ”lämpliga” innebär att systemen ska vara lättillgängliga och ge en god service åt dem som vill lämna förpackningsavfall till systemet. Kraven enligt förordningen gäller för alla producenter och är inte riktade mot den som driver ett insamlingssystem. Även kommunerna kan tillhandahålla insamlingssystem för förpackningsavfall.

7.3 Två tredjedelar av hushållen lämnar förpackningsavfall vid 5 000 återvinningsstationer

Det svenska systemet för producentansvar för förpackningar riktad mot hushållen består dels av ett retursystem för plastflaskor och metallburkar för dryck (se avsnitt 7.10 nedan), dels av ett generellt system för (övriga) förpackningar.

Producenterna har valt att gå samman i materialbolag för att gemensamt tillhandahålla insamlingssystem för förpackningsavfall. Det finns två producentansvarsorganisationer på den svenska marknaden, Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB (FTI) och Tailor-Made Responsibility AB (TMR). FTI representerar cirka 90 procent av producenterna och TMR cirka 10 procent.

FTI bildades på 1990-talet och ägs av fyra materialbolag: Svenska Metallkretsen AB, Svensk Plaståtervinning i Motala AB, Svensk Glasåtervinning AB och Returkartong AB.

Metallkretsen är materialbolaget för de metallförpackningar som omfattas av producentansvaret för förpackningar i Sverige. Metallkretsen ägs gemensamt av fyllare (de som fyller förpackningarna), importörer och handeln.

Svensk Plaståtervinning är materialbolaget för de plastförpackningar som omfattas av producentansvaret för förpackningar i Sverige. Svensk Plaståtervinning ägs gemensamt av fyllare, importörer, handel och emballagetillverkare. Dessa är Plastbranschens Informationsråd, Dagligleverantörernas Förbund, Svensk Handel och Svensk Dagligvaruhandel.

Svensk Glasåtervinning ansvarar för insamling och återvinning av glasförpackningar i Sverige. På deras anläggning i Hammar tas alla insamlade glasförpackningar i Sverige om hand och blir till ny glasråvara. De uppdrar åt FTI att utföra planering och utveckling av de gemensamma återvinningsstationerna. Svensk Glasåtervinning organiserar sin egen insamling, men har ett nära samarbete med FTI. Till exempel har FTI mandat att kontrollera att deras entreprenörer fullföljer sina åtaganden.

Returkartong är materialbolaget för de pappersförpackningar som omfattas av producentansvaret för förpackningar i Sverige. Returkartong ägs av 15 företag och organisationer. Ägarna representerar hela förpack-

ningskedjan från materialtillverkare, förpackningstillverkare (konverterare), fyllare (de som fyller förpackningarna till importörer, handel och distributör.

FTI:s verksamhet bedrivs utan vinstintresse och enligt företagets bolagsordning får ingen ekonomisk utdelning till ägarna förekomma. Nettoomsättningen var år 2018 cirka 851 miljoner kronor. Bolagets befintliga insamlingssystem består av dels ca 5 000 återvinningsstationer i landet samt 200 platser där glas (och returpapper) samlas in, dels en fastighetsnära insamling hos cirka 1,9 miljoner hushåll, motsvarande närmare 40 procent av hushållen i landet. Insamlingssystemet finansieras huvudsakligen av förpackningsavgifter som erläggs av de drygt 10 000 producenter som är anslutna till FTI:s insamlingssystem. FTI har avtal med entreprenörer för transport av insamlat förpackningsavfall från återvinningsstationer till en anläggning där förpackningsavfallet sätts ihop i balar (balningsanläggning) samt för drift av ett trettiotal återvinningsanläggningar.

Materialbolagen bildade i augusti 2021 ett nytt samägt bolag, Svenskt Producentansvar AB. Svenskt Producentansvar har till uppdrag att verka för att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart producentansvar för förpackningar. Denna uppgift ingick tidigare i FTI:s uppdrag. Svenskt Producentansvar driver frågor som rör förutsättningar och ramvillkor för producentansvaret för förpackningar. Fokus ligger på relationer med myndigheter och andra beslutsfattare för att bistå dessa i arbetet med lagstiftning för en långsiktigt hållbar utveckling av producentansvaret och uppföljning av detsamma. FTI fortsätter att driva den operativa verksamheten. FTI har också fortsatt relationerna med de företag med producentansvar som finansierar verksamheten.

TMR är ett privatägt företag och obundet från bransch- och råvaruintressen. TMR:s årliga omsättning är cirka 120 miljoner kronor. Bolaget erbjuder flera olika lösningar för fastighetsnära insamling (fyrfackskärl, separata kärl, optisk sortering) samt insamling via återvinningsstationer, återvinningscentraler och fria mottagningspunkter, inklusive ”pick-up service” − en hushållsnära hämtning som sker vid bostadens dörr och inkluderar pappers-, plast- och metallförpackningar. Anledningen till att flera olika lösningar erbjuds är enligt TMR att vissa lösningar förutsätter en samordning med den kommunala insamlingen av mat- och restavfall. Det insamlingssystem som TMR erbjuder i de fall kommunen vill samordna den fastighetsnära kommunala insamlingen är i första hand fyrfackskärl för en- och tvåbostadshus och separata kärl för flerbostadshus.

7.4 Många förpackningar hamnar i restavfallet

Även om mängden restavfall minskar i Sverige som helhet, förblir utsorteringen och insamlingen av förpackningar fortfarande ett stort problem eftersom Sverige inte uppnår EU:s återvinningsmål. Enligt Naturvårdsverkets uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2019 (Naturvårdsverket, ”Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar och

tidningar 2019") är det okänt exakt hur mycket förpackningar som samlas in via den kommunala restavfallshämtningen. Genom att gå igenom resultat från plockanalyser som genomförts på kommunalt avfall går det att sammanställa information om ungefär hur mycket förpackningsavfall som slängs som restavfall. Genom att applicera andelen förpackningsavfall i restavfallet på den totala insamlade mängden restavfall, samt korrigera för fukt och smuts, går det att uppskatta mängden förpackningar i det kommunala restavfallet 2019 till ungefär:

- plastförpackningar 182 000 ton
- pappersförpackningar 121 000 ton
- glasförpackningar 45 000 ton
- metallförpackningar 19 000 ton

Sammantaget framgår det att det är betydande mängder förpackningsavfall som slängs i det kommunala restavfallet. När dessa mängder jämförs med skillnaden mellan mängden förpackningar som sätts på den svenska marknaden och materialåtervunnen mängd som materialbolagen rapporterar in, framgår det att den redovisade mängden förpackningar som sätts på den svenska marknaden kan vara underskattad för åtminstone plast-, glas- och metallförpackningar. Detta leder i sin tur till att materialåtervinningsgraden är överskattad för dessa förpackningsslag.

7.5 Insamling och återvinning av plastförpackningar är särskilt problematisk

Enligt Naturvårdsverkets statistik för 2019 ökade materialåtervinningen av plastförpackningar jämfört med 2018 med tre procentenheter till 49 procent 2019. Därmed nåddes det nationella målet på 30 procents materialåtervinning. Verkets beräkningar följde den då gällande beräkningsmetoden för förpackningsdirektivet enligt vilken den mängd förpackningar som materialåtervunnits (i vilket även ingår energiutvinning) − 106 700 ton − dividerats med den mängd som registrerats som satt på marknaden och rapporterats av producentansvarsorganisationerna − 217 000 ton.

Som framgår i avsnitt 7.4 beräknade Naturvårdsverket i sin statistik för 2019 samtidigt att en stor mängd förpackningar som tillförs marknaden inte källsorteras utan slängts i en blandad avfallsfraktion, exempelvis i det kommunala restavfallet (Naturvårdsverket, "Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar". 2019). Enligt plocksanalyser i Sverige slängs cirka 55 procent av alla plastförpackningar i restavfallet (Naturvårdsverket, "Ökad plaståtervinning − potential för utvalda produktgrupper". 2018).

Sveriges Radios (SR) nyhetsredaktion gjorde i oktober 2019, med utgångspunkt från Naturvårdsverkets respektive FTI:s statistik, egna beräkningar av återvinningsgraden. I beräkningarna tog de hänsyn till den mängd förpackningar som aldrig registrerats och som hamnat i restavfall som sedan bränts upp. SR uppskattade att ytterligare 150 000 ton borde läggas till vad som totalt satts på marknaden, som därmed skulle uppgå till

367 000 ton. SR beaktade också att bland de förpackningar som lämnats till återvinning skickades mer än hälften till förbränning. Orsaken till det var enligt SR att de är tillverkade av plaster som anses vara svåra eller dyra att återvinna. Sammantaget betydde det att enbart 20 procent av plastförpackningarna återvanns till ny plast. I den siffran ingick också förpackningar som verksamheter lämnat. Om man enbart räknade på de plastförpackningar som hushållen slänger blev återvinningsgraden ännu lägre – runt 10 procent. (Sveriges Radio, inslag i Dagens Eko, ”Prylarnas pris. 80 procent av förpackningarna eldas upp,” 2019)

Enligt Naturvårdsverkets statistik för 2020 var materialåtervinningen för plastförpackningar 34 procent och därmed nåddes inte målet på 50 procent. Målet höjdes 2020 till 50 procent från tidigare 30 procent. Jämfört med 2019 har materialåtervinningsgraden för plastförpackningar markant gått ner, vilket främst beror på att beräkningspunkten för materialåtervinning har flyttats framåt i värdekedjan.

Plastförpackningar tillverkas av många olika plasttyper och kan dessutom bestå av kombinationer av plast och annat material, vilket försvårar sortering och materialåtervinning.

Merparten av plastförpackningarna som samlas in från hushåll sorteras och upparbetas på Svensk Plaståtervinnings anläggning i Motala som stod klar 2019. Där separeras materialet efter storlek och mjukplast avskiljs från hårdplast med hjälp av tryckluft, vilket gör att mjuka och hårda plastförpackningar kan samlas in tillsammans. Därefter används near infrared (NIR)-teknik i kombination med tryckluft för att identifiera och separera plasttyper från varandra. Tekniken bygger på att olika plasttyper absorberar olika våglängder i infrarött ljus. De förpackningar som sorteringstekniken inte kan identifiera blir s.k. rejekt som går till förbränning med energiutvinning eller används som bränsle i cementindustrin.

De största utgående fraktionerna som säljs vidare till tvätt- och granuleringsföretag i Europa är lågdensitetspolyeten (LDPE), högdensitetspolyeten (HDPE) och polypropen (PP).14

Efter tvättning och annan upparbetning kan plasten smältas ner till ett granulat som används vid tillverkning av nya plastprodukter. Granulat av mjuka plastförpackningar, som påsar, används framför allt till bärkassar och sopsäckar, medan granulat från hårda plastförpackningar kan användas till allt från pallklossar till blomkrukor, plastmöbler och hinkar.

Svensk Plaståtervinning bygger just nu en ny sorterings- och upparbetningsanläggning för plastförpackningsavfall i Motala som kommer stå färdig 2023. Med den nya anläggningen kommer Svensk Plaståtervinning att fördubbla sin kapacitet och tredubbla antalet plastsorter som kan sorteras ut för att materialåtervinnas. Tvätt och granulering kommer att finnas på anläggningen från och med 2025.

Det planeras även för en ny sorterings- och upparbetningsanläggning för plastförpackningsavfall i Ängelholm. Anläggningen, som ägs av TMR, testas under 2021 för att stå klar under 2022. Enligt TMR ska anläggningen använda ny teknik för att möjliggöra materialåtervinning av komplexa flexibla plastfilmer som i dagsläget inte kan materialåtervinnas (Naturvårdsverket, ”Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2020”. Oktober 2021).

7.6 En tredjedel av hushållen erbjuds i dag fastighetsnära insamling

I 2018 år promemoria skattades, baserat på uppgifter från FTI, att ungefär 35 procent av hushållen hade fastighetsnära insamling. För flerbostadshusen rörde det sig om ungefär 50 procent av hushållen och för villafastigheter om ungefär fem procent.

Naturvårdsverket fick i augusti 2018 i uppdrag av regeringen att följa upp hur utbyggnaden av den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall och returpapper fortgår och vilka effekter som utbyggnaden medför. I en konsultstudie från juni 2020 som utfördes som en del i uppdraget, angavs med hänvisning till uppgifter från FTI att drygt 35 procent av Sveriges hushåll har fastighetsnära insamling. Vidare angavs att mer än hälften av hushållen i flerfamiljshus har fastighetsnära insamling av förpackningar och tidningar enligt Återvinningsindustrierna medan FTI angav att det rör sig om 55 procent, motsvarande cirka 1,4 miljoner hushåll. Oftast samlas samtliga fraktioner in. Andelen hushåll i småhus med fastighetsnära insamling var 15 procent.

Insamlingen vid småhus sker vanligen med s.k. fyrfackskärl. Flertalet kommuner har en fördelning enligt följande: kärl 1 − restavfall, matavfall, färgat glas, tidningar; kärl 2 – plast, papper, ofärgat glas, metall. Det är vanligt med cirka 39 tömningar under ett år, 26 av kärl 1 och 13 av kärl 2 (WSP Sverige AB, ”Kostnader för insamling av hushållens förpackningar och returpapper med utbyggd fastighetsnära insamling, Underlagsmaterial del 1: Kostnader för dagens insamlingssystem”.2020).

FTI bedömer att de tekniska lösningar som finns tillhanda för fastighetsnära insamling från småhus är mycket starkt begränsade. Det riskerar enligt FTI att uppstå en situation där en teknisk lösning som idag omfattas av patent är den enda praktiskt genomförbara.

Enligt uppgifter som kommunerna lämnat till Avfall Sverige via ett frivilligt informationssystem, finns det för närvarande 67 kommuner med fastighetsnära insamling med fyrfackssystem. I fyra av dessa är systemet en tilläggstjänst som läggs på den vanliga taxan. Ytterligare två kommuner har beslutat att införa fyrfackskärl. Tre kommuner har fastighetsnära insamling med olikfärgade påsar för optisk sortering (s.k. optibag). Glasförpackningar ingår inte i det optiska systemet. Fyra kommuner tillämpar två-facksystem. I en av dessa kommuner, Höganäs, innebär det att hushållen (utöver ett tvåfackskärl för mat- och restavfall) erbjuds ett kärl 2 för pappersförpackningar och ett kärl 3 med ett fack för tidningar och ett fack för förpackningar av metall och glas. Plastförpackningar samlas in i en plastsäck (https://nsr.se/privat/allt-om-din-sophamtning/vad-kostar-det-abonnemang-vara-alternativ/hoganas/, hämtad 2021-06-29).

I Lidköpings kommun erbjuds en- och tvåbostadshus extra abonnemang för hämtning av plast- och pappersförpackningar (https://lidkoping.se/bygga-bo-och-miljo/avfall--atervinning/tjanster-och-abonnemang-for-avfallshantering, hämtad 2021-06-29). Enligt Avfall Sveriges uppgifter till Miljödepartementet i juni 2021 erbjuds i två kommuner en extra tjänst (ReturMera) från Ragn-Sells.

På uppdrag av företaget San Sac tog IVL Svenska Miljöinstitutet 2021 fram en jämförande kalkyl för fastighetsnära insamling i tre olika system: optibag, fyrfackssystem och DECEM-systemet. Det sistnämnda bygger på tvåfackskärl, där varje hushåll får tre eller fyra tvåfackskärl för av matavfall, tidningar, pappersförpackningar, plastförpackningar, restavfall samt en blandad fraktion med metall samt färgat/ofärgat glasavfall. I kalkylen ingick att eftersorteringen av blandfraktionen metall görs på en anläggning i Danmark. Enligt kalkylen blir investeringskostnaden för DECEM med fullständig fastighetsnära insamling lägre än för optibag och fyrfackssystemet.

7.7 Hushållens kostnader för dagens fastighetsnära insamling har beräknats

Naturvårdsverket lät 2020 ett konsultföretag beräkna kostnaderna med dagens insamlingssystem (se avsnitt 7.6). Sammanfattningsvis uppskattades kostnaderna för återvinningsstationerna till 820 miljoner kronor, fastighetsnära insamling i flerfamiljshus till 1 282 miljoner kronor och fastighetsnära insamling i villor till 257–305 miljoner kronor. Vidare beräknades hanteringen av felsorterade förpackningar i restavfallet kosta 373−1 007 miljoner kronor. Den totala kostnaden blev därmed 2 732–3 414 miljoner kronor per år. Konsulterna värderade inte hushållens kostnader för att nyttja återvinningsstationer eller de motsvarande vinster som uppstår när de får tillgång till FNI.

Den totala kostnaden för fastighetsnära insamling i flerfamiljshus skattades till 929 kronor per lägenhet och år och entreprenörskostnaden för insamling till 187 kronor. Övriga kostnadsposter utgjordes av städning, eftersortering och snöröjning, insamling och bortforsling med egna fordon, investeringar i utrymmen och utrustning, kostnaden för själva utrymmet samt information till boende.

Konsulterna beräknade kostnaden per materialslag vid insamling i flerbostadshus. Det är inte vikten på materialet utan antalet hämtningar som krävs vid insamlingen som är kostnadsdrivande. Glas är tungt men kräver färre hämtningar än de skrymmande pappers- och plastförpackningarna. Antalet kärl som krävs för hämtning låg därför till grund för fördelning av totalkostnaden. Resultatet visade att förpackningar i papper, plast och metall är dyrast att samla in mätt per ton medan insamlingen av glasförpackningar är betydligt billigare, vilket överensstämmer med tidigare beräkningar av Avfall Sverige.

Den genomsnittliga årliga insamlingskostnaden för fastighetsnära insamling i ett småhus med fyrfackskärl som modell skattades till 820–980 kronor per hushåll. I det beloppet ingick kostnader för tömning och för kärl men inte för omlastning, transport till mottagningspunkt eller administrativa kostnader på kommunen.

Konsulterna beräknande också kostnaderna per materialslag vid insamling vid småhus. Utgångspunkten för beräkningarna var de vanligen förekommande hämtningsintervallen för fyrfackskärl. Resultatet visade att metallförpackningar är 4−9 gånger dyrare att samla in än pappers-, plast- och glasförpackningar mätt per ton. Mätte man i stället per kubikmeter

blev insamlingen av både metall- och glasförpackningar närmare tio gånger dyrare än insamlingen av pappers- och plastförpackningar.

Slutligen beräknande konsulterna hushållens kostnad för förpackningar i restavfallet till 81–219 kronor per hushåll och år. Beräkningarna gjordes genom att multiplicera andelen förpackningar i restavfallet (enligt plockanalyser) med hushållens årliga kostnad för insamling av mat- och restavfall.

FTI lät 2019 en konsult beräkna kostnaderna för genomförandet av 2018 års bestämmelser om fastighetsnära insamling av förpackningar och returpapper. Beräkningarna gjordes med antagandet att småhus med redan kommuninförd borttransport från fastighetsgränsen inte skulle påverkas av den systemutbyggnad som följde av de nya förordningskraven. Konsulten kom fram till att den totala årliga kostnaden för insamlingssystemet uppgår till cirka 3,4 miljarder kronor när hushållens returpapper och förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen samlas in vid fastighetsgränsen. Investeringskostnader uppskattades till cirka 13,5 miljarder kronor. I studien ingick också ett scenario där plast, papper- och metallförpackningar samlas in vid fastighetsgränsen medan glasförpackningar och returpapper samlas in via återvinningsstationer och 2 200 singelstationer. I detta scenario blev motsvarande kostnadsposter 2,7 respektive 9,2 miljarder kronor (Roland Berger, ”Beräkning av kostnader och miljönytta med fastighetsnära insamling. Jämförelse mellan två scenarier”, rapport. 2019).

7.8 En majoritet av kommunerna upphandlar sin insamling av hushållsavfall

Mindre än hälften av kommunerna verkställer sitt nuvarande ansvar för avfallshanteringen genom kommunala bolag, eget eller samägt med andra kommuner. Det finns 56 helägda kommunala bolag och 21 regionbolag inom avfallsområdet. Det är endast vissa kommunala bolag som sköter insamling av förpackningar och returpapper. De kommunala bolagen företräds i allmänhet av Avfall Sverige (Miljödepartementets utredning M2105:A).

En majoritet av de svenska kommunerna anlitar efter upphandling privata entreprenörer för insamling av hushållsavfallet. Totalt samlades 60 procent av mat- och restavfallet in av privata entreprenörer 2019. Övriga kommuner utför insamlingen i egen regi. Det är företrädesvis större kommuner som har insamling i egen regi. Som egen regi räknas insamling genom egen kommunal förvaltning, kommunalförbund, gemensam nämnd eller ägt kommunalt bolag. Några kommuner har en kombination av egen regi och anlitande av entreprenörer. De har delat upp kommunen i olika områden och har lagt ut en eller flera av dessa områden på entreprenad. Den större andelen ligger vanligtvis inom egen regi för dessa kommuner. Under 2019 var cirka 60 privata entreprenörer verksamma på avfallsmarknaden för insamling av mat- och restavfall i svenska kommuner (SOU 2021:24, s. 62).

7.9 Verksamheter lämnar sitt avfall vid mottagningspunkter

Insamlingssystemen skiljer sig mellan hushållen och verksamheterna. Det är bara hushåll som får lämna sitt förpackningsavfall vid de cirka 5 000 återvinningsstationerna. Verksamheterna erbjuds i stället att lämna avfallet vid särskilda mottagningsplatser. Små verksamheter som är inhysta i flerbostadshus tillåts dock dela källsorteringsutrymme eller kärl med de boende i fastigheten.

I en rapport från Naturvårdsverket om insamling av plastförpackningar vid verksamheter (”Förbättrad styrning av plastförpackningar från verksamheter”. 2021) förklaras att verksamheternas avfall kan bestå både av så kallade verksamhetsförpackningar och av konsumentförpackningar. Typiska verksamhetsförpackningar är sådana som slutligen når eller hamnar hos företag, industri eller annan verksamhet och där omhändertas. Exempel är transportförpackningar som wellpapplådor, lastpallar, sträck- och krympfilm, pallmellanlägg, pallhuvar, plast- och metallband, kantskydd m.m. samt fat, säckar, bigbags, dunkar, vissa hylsor, refillförpackningar till tvåldispenser, displayer av wellpapp m.m. Flera av verksamhetsförpackningarna – wellpapp, lantbruksplast, krymp- och sträckfilm, mjuka bulkbehållare lådor och lastpallar – kan antingen återanvändas eller återvinnas på ett lönsamt sätt och ingår därför ofta i marknadsbaserade system. Engångsförpackningar som styva plastband, frigolit och emballageplast hittas i skräpmätningar. Jämfört med hushållen finns också stora skillnader mellan olika verksamheters volym av och karaktär på förpackningsavfallet, exempelvis mellan en stor industri och ett litet handelsföretag.

FTI:s förpackningsavgifter skiljer sig markant mellan verksamhetsförpackningar och service- respektive konsumentförpackningar, då den förstnämnda inte inkluderar någon avgift för behandling av avfallet. För verksamhetsförpackningar av plast är avgiften 3 öre per kg medan den för service- respektive hushållsförpackningar varierar mellan 5,52 och 8,56 kronor per kg. Avgifterna för serviceförpackningar (t.ex. matlådor som fylls på en lunchrestaurang, pizzakartonger) är beräknade utifrån ett antagande att 90 procent av förpackningarna hamnar i insamlingssystemet för hushåll medan resterande del hamnar i systemet för verksamheter.

Om en verksamhet innehar en mindre mängd förpackningsavfall kan den lämna det kostnadsfritt på någon av FTI:s mottagningsplatser (cirka 90 st. runt om i landet). Dessa mottagningsplatser kan sammanfalla med återvinningscentraler (antingen en kommunal eller en återvinningsentreprenörs). I vissa kommuner kan det dock tas ut en avgift (i Göteborg är avgiften exempelvis 300 kr/gång). Med ”mindre mängd” avses upp till en kubikmeter per materialslag och avlämningstillfälle. Att transportera avfallet till en mottagningsstation beräknas vara dyrare att göra själv jämfört med att anlita en återvinningsentreprenör som nyttjar sina fordon och kan samla fler enheter i ett fordon. Det finns dock enligt FTI ingen statistik över hur många verksamheter som nyttjar denna möjlighet. FTI erbjuder också kostnadsfri mottagning av större mängder avfall vid balningsanläggningar. Enligt uppgifter i FTI:s ansökan om tillstånd enligt

2018 års förordning måste den som lämnar avfallet visa att avfallet uppfyller angivna kvalitetskrav.

I huvudsak sköts insamlingen av verksamhetsavfall genom privata återvinningsentreprenörer. Vid insamling av verksamhetsavfall konkurrensutsätts behandlingsledet eftersom entreprenörerna normalt styr det insamlade avfallet till den anläggning som erbjuder lägst pris vilket ofta leder till att det hamnar i en energiåtervinningsanläggning. För verksamheter som producerar stora mängder avfall av ett enhetligt och rent material, kan avfallet användas som råvara vid produktion av nya produkter. Detta innebär i normalfallet att verksamhetsutövaren får betalt för hämtning av dessa fraktioner. Verksamheter som i stället producerar mindre volymer avfall kan ha svårare att få lönsamhet i utsortering av plastförpackningsavfall. Det kan också vara fråga om plats för att förvara förpackningsavfallet samt en hygienfaktor om förpackningen innehållit mat.

I Naturvårdsverkets rapport om insamling av plastförpackningar vid verksamheter konstaterades att insamlingen i dag har flera brister då insamlingssystemen ofta är mindre tillgängliga, det saknas drivkrafter för separat insamling, materialåtervinning och återanvändning samt att det ofta är svårt för mindre verksamheter att hantera en separat fraktion, t.ex. på grund av utrymmesbrist. Verksamheter beskrivs också ha begränsad kunskap om möjligheten att lämna förpackningsavfallet på mottagningspunkter samt om nyttan med återanvändning, insamling och materialåtervinning.

Det finns stor osäkerhet kring plastförpackningar vad gäller hur många ton som sätts på den svenska marknaden och som sluthanteras. Så mycket som 70 procent av alla plastförpackningar uppskattas gå till energiåtervinning trots krav på utsortering. En del av dessa plastförpackningar härrör från utebliven sortering av hushållsavfall men även från osorterade förpackningar från verksamheter. Det är dock osäkert hur stor andel av de plastförpackningar som förbränns som kommer från just verksamheter. Hushållens restavfall uppskattas innehålla ca 15−30 viktprocent plastförpackningar och andelen plastförpackningar i verksamheters restavfall (brännbart fraktionen) uppskattas till cirka 25 viktprocent. Enligt Avfall Sverige behandlas 3,7 miljoner ton verksamhetsavfall i de svenska energianläggningarna.

Det är generellt svårt att få fram information och data om plastförpackningar i verksamhetsavfallet. En del av problemet beskrivs vara att en del producenter av plastförpackningar som återfinns i verksamheter (från exempelvis importörer eller varumärkesägare/fyllare av förpackningar) inte har anslutit sig till ett insamlingssystem. Orsaker till detta är att vissa producenter tar hand om plastförpackningarna själva genom marknadsdrivna system medan andra inte ansluter sig på grund av okunskap eller andra skäl. Oavsett orsak så medför detta svårigheter för uppföljning och spårning av förpackningsavfallet. Återvinningsentreprenören samlar statistik från sina kunder gällande avfallets karaktär och mängder men av konkurrensskäl och därmed sekretess lämnas detta sällan ut. Vid intervjuer med branschorganisationerna Återvinningsindustrierna och Avfall Sverige bekräftas att statistik över verksamhetsavfall och därmed mängden plastförpackningar är svåråtkomlig och ingen samlad statistik finns. De sektorer som uppskattas ge stora strömmar av plastförpackningsavfall är

snabbmat, kontorsavfall, livsmedel, vården (där det mesta går till förbränning), samt från byggsektorn. Exempel på företag som samlar in förpackningar i verksamhetsavfall är de privata återvinningsentreprenörerna Ragnsells, Veolia, Stena Recycling och Suez. Dessa bolag ingår i branschorganisationen Återvinningsindustrierna (Naturvårdsverket, ”Förbättrad styrning av plastförpackningar från verksamheter”. 2021).

7.10 Plastflaskor och metallburkar med konsumtionsfärdig dryck hanteras i ett retursystem

Frågor om godkännande av retursystem prövas av Jordbruksverket. Det finns för närvarande ett godkänt retursystem i Sverige − Returpack. Bolaget ägs gemensamt av Sveriges Bryggerier (50 procent, Livsmedelshandlarna (25 procent) och Svensk Dagligvaruhandel (25 procent). Bolaget är moderbolag till två helägda dotterbolag – Returpack-Pet Svenska AB och Returpack-Burk Svenska AB. År 2019 hade Returpack 69 anställda och en omsättning på 3,1 miljarder kronor.

Enligt uppgifter från Returpack så ingår Returpack avtal med butikskedjor eller butiker som mot erhållande av pant och hanteringsersättning åtar sig att hantera och överlämna återtagna förpackningar till Returpack. För närvarande finns cirka 4 500 komprimerande pantautomater utplacerade i cirka 3 100 butiker. I och med att dagligvaruhandelns butikskedjor samtliga är anslutna och är rikstäckande, blir Returpacks system också rikstäckande. Servicehandeln (t.ex. Pressbyrån och 7Eleven) har valt att inte ansluta sig på grund av problem med utrymme i kombination med att köparna är ”on-the-go”

Butikerna köper in och äger automaten. Kostnaden för en automat kan variera mellan ca 80 000 kronor för en mindre automat upp till cirka 1 500 000 kronor för de största automaterna. Det förekommer också att större butiker investerar i flera automater för att underlätta pantningen och minska eventuell köbildning. Avskrivningstiden är på cirka sju år. Automaten är vanligen uppkopplad både mot Returpack och affärens kassasystem. Principen för Returpacks hanteringsersättning är att den ska täcka handelns kostnader för panthanteringen (pantautomat, service, arbete, lokalutrymme, material) och spegla kostnaden i en genomsnittlig butik. Grundersättningen ligger på 20 000 kronor per år vilket ska täcka avskrivning och service för en mindre maskin. Därutöver får butiken en ersättning på cirka 20 öre per förpackning. Mindre butiker ser anslutningen till Returpack främst som en service till sina kunder medan större butiker även kan se fördelar ur konkurrenssynpunkt och vinstmöjligheter. På försök har Returpack i ett köpcenter i Norrköping två maskiner med kontantutbetalning som inte har anknytning till butik. Faller försöket väl ut kan detta koncept komma att utvecklas, som ett komplement till den existerande butiksinsamlingen.

Butiksautomaterna står för 93 procent av alla burkar och petflaskor som kommer till Returpacks anläggning. Returpack erbjuder även butiker, restauranger, pizzerior, caféer, kiosker eller liknande att bli så kallade manuella kunder. En manuell kund samlar sina förpackningar i säckar.

Kundens grossist eller dryckesleverantör tar med sig förpackningarna vid varuleveranser.

Vid återvinningscentraler i landet finns för närvarande totalt 54 st. Pantamera Express-automater som Returpack äger själva. I dessa automater kan man tömma säckar med burkar. Kunden kan välja att få sina pengar utbetalda till konto, via betalcheckar för mataffär eller att skänka panten till välgörande ändamål.

Stora campingar eller turistanläggningar i vissa områden kan få låna s.k. pantigloos. Pantamera ombesörjer hämtning och transport av returförpackningarna. Tjänsten är kostnadsfri. Det enda kravet är att kunden skänker pengarna till satsningar inom miljö och hållbarhet. Returpack samarbetar också med i princip alla större festivaler och evenemang i Sverige. Sammanlagt finns det cirka 12 500 ställen där det går att lämna returförpackningar.

Enligt Returpacks villkor ska butiken ta emot alla burkar och flaskor som en konsument vill panta. Om en konsument vill ha kontantutbetalning för panten ska de erbjudas det eller en kontoinsättning, kortinsättning eller annan digital betalningslösning som butiken tillämpar och som konsumenten kan ta emot. Ett mindre antal insamlare begränsar för närvarande möjligheten att få ut panten i pengar. Främst rör det sig om innerstadsbutiker i Stockholm med begränsade utrymmen och som tar emot en betydligt högre volym av förpackningar än vad de säljer. Dessa butiker hänvisar till att de har svårt att upprätthålla en tillgänglig och hygienisk pantmottagning för sina kunder utan begränsningar. Returpack arbetar med handeln för att undvika begränsningar. Under alla omständigheter ska det framgå vid pantautomaten vad som gäller för den som pantar.

För att konsumenten ska få tillbaka panten på sin burk eller flaska krävs (förutom att behållaren ingår i det svenska systemet) att EAN-koden är oskadad och läsbar, att förpackningen är hel och att förpackningen är noterad som ”aktiv” i Returpacks system. En flaska eller burk ger pant i två år efter att försäljningen av produkten har upphört.

Nivån på pant och modell för beräkning av nivån på hanteringsersättning fastställs av Returpacks styrelse. Panten på burkar och små petflaskor är 1 krona och på stora petflaskor 2 kronor. Senast panten höjdes var 2010 (på burkar).

Returpack har som affärsidé att samla in så många returförpackningar som möjligt. För att ha en stabil ekonomi med utrymme för investeringar finns ett önskemål om att gå med en vinst över tid om cirka 1,5 procent. Det har förekommit att pengar delats ut från burkbolaget men aldrig från PET-bolaget.

Typiskt tar Returpack in avgifter från anslutna företags petflaskor på 250–300 miljoner kronor per år. Hanteringsersättningar till handeln uppgår till cirka 500 miljoner kronor och kostnaderna för insamling och transport till återvinningsanläggningen i Norrköping cirka 200 miljoner kronor. Aluminiumburkar är mer värda än petflaskor och har periodvis genererat goda inkomster. Återvinning av petflaskor har alltid varit en förlustaffär, som måste finansieras via en administrativ avgift som tas ut av de producenter och importörer som är anslutna till pantsystemet. Även den pant som inte har betalats ut till kunder blir en intäkt, som hjälper till att finansiera verksamheten. Utan denna intäkt skulle avgifterna för de deltagande företagen vara större. Cirka 50 miljoner kronor satsas årligen

på marknadsföring i både traditionella och sociala medier för att förmå konsumenterna att panta.

År 2020 pantades och materialåtervanns 86 procent av de petflaskor som satts på marknaden, vilket var två procentenheter högre än året innan. Materialåtervinningsgraden innebar att målet om att 90 procent av PET-flaskorna ska materialåtervinnas inte uppfylldes.

I princip kan allt material som återvinns från de pantade flaskorna användas till tillverkning av så kallade formflaskor som kan blåsas upp till nya PET-flaskor för dryck. I vilken utsträckning det sker beror av förekomsten av färgade pantflaskor vilka negativt påverkar möjligheten att få önskad genomskinlighet i de nya flaskorna. På den svenska marknaden är inblandningen av återvunnet material i nya flaskor i genomsnitt cirka 50 procent. Allt insamlat plastmaterial materialåtervinns, även om det ibland går till andra ändamål än nya flaskor, t.ex. plasttråg för livsmedelsindustrin eller plastband i förpackningsindustrin. Korkarna till flaskorna kan materialåtervinnas till andra ändamål. Pantburkar materialåtervinns och blir till nya burkar.

Enligt Returpack pantas stora petflaskor i större utsträckning än små. Orsakerna till detta kan vara flera men beror främst på var man konsumerar drycken och därmed hur man pantar. Stora förpackningar konsumeras främst i hemmen. En annan förklaring är att små petflaskor ofta återanvänds flera gånger som exempelvis vattenflaska och då inte pantas. Om etiketten med tiden försvinner kan flaskan slutligen inte pantas och risken finns då att flaskan slängs i plastinsamlingen eller bland hushållens restavfall.

År 2020 pantades och materialåtervanns 87 procent av aluminiumburkarna, vilket innebar en ökning med tre procentenheter jämfört med 2019. Det innebar samtidigt att målet om att 90 procent ska materialåtervinnas inte uppnåddes.

Enligt Returpack ökade pantningen av flaskor och burkar på de flesta håll i landet under 2020 med undantag för delar där gränshandeln vanligtvis är stor, som Värmland, Jämtland, Västra Götaland och Norrbotten. Norrmän har varken kunnat handla eller panta i Sverige under 2020, förutom under några få veckor. Även om alla flaskor som förs över den norska gränsen inte pantas i Sverige är coronapandemin sannolikt anledningen till att pantningen i gränshandelsområden har minskat. I andra delar av Sverige har pantningen i stället ökat, i vissa län upp till 12 procent jämfört med föregående år. Även här är den troliga anledningen pandemin som gjort att vi har stannat hemma mer. Från undersökningar är det känt att vi är generellt bättre på att panta flaskor och burkar som vi konsumerar hemma jämfört med ”on the go”. Även pantning från restauranger minskade under 2020 (Naturvårdsverket, ”Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2020”. Oktober 2021).

Enligt Returpacks årsredovisning för räkenskapsåret 2020 gjorde bolaget ett negativt resultat. Försäljningen av burkar och flaskor minskade. Den främsta orsaken till det var att gränshandeln mot Norge låg nere under stora delar av året på grund av pandemin. Detta förde i sin tur med sig att den sammanlagda återvinningsgraden ökade till 88,1 procent (Returpack Svenska AB organisationsnummer 556753-4259. Årsredovisning och koncernredovisning för räkenskapsåret 2020-01-01−2020-12-31).

Enligt den i december 2020 från Miljödepartementet remitterade promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035), visar undersökningar av nedskräpningen i Sverige att endast en liten del, cirka 0,1 procent, härrör från mindre pantförpackningar av plast. Andelen burkar och större pantförpackningar är ännu mindre. För att ta större ansvar för minskad nedskräpning och ökad återvinning tillhandahåller Returpack insamlingskärl, i form av s.k. pantrör, vilka kan monteras bredvid papperskorgar i park- och stadsmiljö. Returpacks undersökningar visar att en pantförpackning som lagts i ett pantrör sällan blir liggande längre än några minuter innan någon kommer förbi och plockar upp den. Ett hundratal av Sveriges kommuner har monterat pantrör. Returpack har antingen skänkt pantrören eller sålt dem till självkostnadspris. Därutöver arbetar även Returpack med nedskräpningsfrågan i Sverige på en övergripande nivå. Returpack är tillsammans med Naturvårdsverket instiftare av Stiftelsen Håll Sverige Rent och ger årligen bidrag till stiftelsens verksamhet. Returpack stöttar även andra organisationer som bedriver insamling av skräp, t.ex. Städa Sverige genom kampanjen #städamera.

Jordbruksverket utövar tillsyn över att bestämmelserna i retursystemsförordningen följs och tar i det syftet ut en anslutningsavgift av varje producent på 10 000 kronor. Avgiften upplevs som orättvis av de mindre producenterna. Jordbruksverket har därför föreslagit att anslutningsavgifterna i stället ska differentieras till mellan 2 000 och 40 000 kronor beroende på antalet anslutna flaskor och burkar (Jordbruksverkets skrivelse med ändringsförslag avseende retursystemet för flaskor och burkar, M2015/03109). Anslutna företag är också enligt Returpacks anslutningsvillkor skyldiga att erlägga ett säkerhetsbelopp till Returpack motsvarande tre månaders försäljning.

Enligt Jordbruksverket hanterar de årligen ett fåtal ansökningar om dispens från kravet på att ingå i retursystemet. De som ansöker är vanligtvis utländska företag och dispenser handlar om mycket stora eller små förpackningar, sällan om materialet (Uppgift från Heléne Ström, Jordbruksverket, 2021-02-18).

7.11 Bonus kan erbjudas via app

Företaget Bower erbjuder en tjänst, baserad på en app till mobiltelefoner, genom vilka företag kan ansluta alla förpackningar som har en streckkod. Konsumenten skannar streckkoden på förpackningen och får ett s.k. pantvärde – poäng eller pengar – direkt i mobilen när hen tar med sina förpackningar till en återvinningsstation (https://www.getbower.com, hämtad 2021-08-19).

Företag som redan anslutit sig till Bowers tjänst är bl.a. Apoteket, Fazer och Procter & Gamble. Exempel på förpackningar som gjorts pantbara är påsar från Apoteket AB, Yesflaskor och Skogaholms brödpåsar. Det finns enligt Bower över 250 000 användare av appen, alltså motsvarande 2,5 procent av den svenska befolkningen.

7.12 Tre av nio materialåtervinningsmål uppnåddes 2020

Enligt Naturvårdsverkets förpackningsstatistik för 2020 uppnådde Sverige materialåtervinningsmålen för glasförpackningar och metallförpackningar av järnbaserad metall (stål) respektive aluminium. Glasförpackningar materialåtervanns i högst utsträckning, följt av pantburkar av aluminium. 94 procent av glasförpackningarna som sattes på den svenska marknaden 2020 gick till materialåtervinning.

Materialåtervinningsmålen för träförpackningar, petflaskor med pant, pantburkar av aluminium, plastförpackningar, pappersförpackningar och totalt förpackningsavfall uppnåddes inte.

Från och med januari 2020 höjdes materialåtervinningsmålen med upp till 20 procentenheter beroende på typ av förpackningsslag, förutom för pantburkar, Petflaskor med pant och träförpackningar. Det gör att materialåtervinningsmålen är svårare att nå jämfört med 2019. Beräkningspunkten för när en förpackning anses vara materialåtervunnen har förtydligats och flyttats närmre faktiskt materialåtervinning till nya produkter, vilket gör det ännu svårare att nå uppsatta mål. Förtydligandet kring hur materialåtervunna mängder ska tas fram gör att materialåtervinningsresultaten för 2020 inte är helt jämförbara med tidigare år.

Materialåtervinningsgraden för glasförpackningar har legat över 90 procent de senaste åren. För 2020 materialåtervanns 94 procent av glasförpackningarna som sattes på marknaden. Materialåtervinningsmålet för glasförpackningar höjdes från och med 2020 till 90 från att ha varit 70 procent.

Materialåtervinningen för plastförpackningar var 34 procent och därmed nåddes inte målet på 50 procent. Målet höjdes 2020 till 50 procent från tidigare 30 procent. Jämfört med 2019 har materialåtervinningsgraden för plastförpackningar markant gått ner, vilket främst beror på att beräkningspunkten för materialåtervinning har flyttats framåt i värdekedjan.

I Sverige gick 78 procent av förpackningarna av papper och kartong till materialåtervinning 2020, vilket är en ökning med tre procentenheter jämfört med 2019. En trolig orsak till den höjda materialåtervinningsgraden är förändrade beteendemönster under pandemin och ökad e-handel, vilket har resulterat i högre insamling och materialåtervinning av pappersförpackningar. För 2020 års siffror har beräkningspunkten för materialåtervinning flyttats framåt i värdekedjan varför materialåtervinningsgraderna för 2019 och 2020 inte är jämförbara. Målet på 85 procents materialåtervinning uppfylldes inte.

Både materialåtervinningsmålet för metallförpackningar av järnbaserad metall och metallförpackningar av aluminium inklusive pantburkar uppfylldes för 2020. För merparten av de materialåtervunna metallförpackningarna var beräkningspunkten för materialåtervinning densamma för 2019 som för 2020.

PET-flaskor med pant materialåtervanns till 86 procent år 2020, vilket är två procent högre än året innan. Trots ökningen innebär det att materialåtervinningsmålet på 90 procent inte uppfylldes. Inte heller

materialåtervinningsmålet för pantburkar av aluminium uppfylldes. Pantburkar materialåtervanns till 87 procent år 2020.

Materialåtervinningsmålet för träförpackningar på 15 procent uppfylldes inte för 2020. Från och med 2020 års data redovisas reparation av träförpackningar för återanvändning separat. Materialåtervinningsgraden för 2020 beräknas, i enlighet med EU:s regler22, genom: (materialåtervinning + reparation) / (tillförd mängd + reparation). Det går inte att jämföra materialåtervinningsgraderna mellan 2019 och 2020 på grund av det nya beräkningssättet och det faktum att återanvändning och förberedelse för återanvändning ingick i beräkningen för 2019. Naturvårdsverket och uppgiftslämnarna har under de senaste åren arbetat med att tydliggöra hur materialåtervinning av träförpackningar bör rapporteras (Naturvårdsverket. ”Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar. Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2020”. Oktober 2021).

7.13 Metoder för insamling av glasförpackningar kan påverka kvaliteten

Inom ramen för den aktörsdialog som genomförts för framtagande av denna promemoria, har frågan om olika insamlingsmetoders inverkan på glasavfallets kvalitet varit uppe för diskussion. Den största utmaningen består i att glaset oundvikligen kommer att krossas i mindre bitar när hushållen slänger de tomma förpackningarna i insamlingskärlen och när glaset hämtas och transporteras vidare till återvinning.

Miljödepartementet har fått in underlag från dels FTI och Svensk Glasåtervinning, dels Avfall Sverige. Departementet har också bett Naturvårdsverket om stöd i att få vissa frågor besvarade. Aktörerna ger delvis olika bild om hur insamlingen bedrivs, om problemens ursprung samt om i vilken utsträckning problemen kan förebyggas. Nedan återges vad som framkommit genom framför allt aktörernas skriftliga underlag.

Optimal fraktionsstorlek för återvunnen glaskross för tillverkning av nya glasförpackningar är cirka 20−60 mm. Glaskrosset blandas med jungfruliga råmaterial (bl.a. sand, soda och kalk) och med lite grövre glasbitar (>20 mm) luckras råmaterialen upp, energin tränger in och råmaterialen löses enklare upp vilket ger en bra energieffektivitet. Glaskross som är mindre än 1 mm kan degenerera ugnarna som förlorar energieffektivitet (dvs. ger högre utsläpp av koldioxid och kväveoxider) och måste bytas i förtid.

Glas mindre än 10 mm kan vara användbart som råvara för tillverkning av förpackningsglas under vissa förutsättningar (t.ex. om det inte innehåller föroreningar så som smuts, damm, metall, etiketter eller matrester). Det är dock inte en optimal fraktion för tillverkning av förpackningsglas. Fraktionen används därför vanligen för tillverkning av s.k. skumglas, vilken används som lättbyggnadsmaterial vid grundanläggning av byggnader och vägar.

Fraktionen med en kvalitet mellan den för förpackningsglas och skumglas används för tillverkning av glasull. De två kvalitetsnivåerna för glasbruk och glasull har likvärdig kvalitetsspecifikation med högsta

kvalitetskrav. För dessa kvaliteter gäller dessutom kraven i Kommissionens förordning (EU) nr 1179/2012 av den 10 december 2012 om kriterier för fastställande av när vissa typer av krossglas upphör att vara avfall enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG. Svensk Glasåtervinnings (SGÅ) anläggning i Hammar i södra Närke arbetar med dessa tre kvalitetsnivåer till sina kunder. En av de största kunderna till SGÅ är Ardagh Glass i Limmared som bl.a. tillverkar flaskor av återvunnet glas åt Absolut Vodka.

Naturvårdsverket har sökt svar på frågan om det finns teknik, i eller utanför Sverige, som innebär att återvinning till förpackningsglas av den minsta fraktionen (0–10 mm) kan ske någon annanstans än i Sverige. Enligt branschföreningen för glasåtervinnare i Europa, FERVER, så fungerar den teknik som används för att sortera glas bäst på glasbitar över 8 mm. Teknikens effektivitet reduceras avsevärt för glasbitar under 5 mm, med den absolut nedre gräns för den senaste tekniken som motsvarar 2−3 mm. En av de stora leverantörerna av sorteringsutrustning, Binder+Co AG, uppger att de har ett optiskt sorteringssystem som klarar av att sortera glasbitar från 1 mm och uppåt. Naturvårdsverket noterar samtidigt att Svensk Glasåtervinning och Ardagh Group Limmared bedömer att tekniken som säger sig kunna sortera glaskross under 10 mm inte visar på en bra sortering och därmed inte genererar en tillfredsställande kvalitet. Enligt den information Naturvårdsverket fått så finns det anläggningar i Europa som klarar av att sortera glasbitar under 10 mm. Det har inte varit möjligt för Naturvårdsverket att verifiera vilken teknik som används och vilken avsättning som finns för det utsorterade glaskrosset som är under 10 mm.

Vid insamling är det också viktigt att mängden föroreningar hålls så låg som möjligt för att undvika kontaminering av glaset. De mest problematiska föroreningarna är keramik, sten och porslin (s.k. KSP) vilka kan ge olika ingjutningar som skadar glasets hållfasthet. Kravet från glasbruken är att summan av de tre föroreningar högst ska vara 20 gram per ton.

FTI:s och SGÅ:s erfarenhet är att inleveranser från fastighetsnära insamling (FNI) inte håller samma höga kvalitet som glas som samlats in vid återvinningsstationer (ÅVS) eller singelstationer. SGÅ lät med start våren 2019 ett konsultföretag, Miljöbyrån i Örebro AB, ta prover på slumpmässigt utvalda inkommande leveranser till anläggningen i Hammar. Proverna analyserades med avseende på dels andel glas 0–10 mm, dels KSP. Resultaten visade att kvaliteten i genomsnitt var sämre vid FNI än vid ÅVS. Glaset från FNI i flerfamiljsfastigheter innehöll cirka 3,4 ggr mer glas i fraktionen 0−10 mm än glas insamlat via ÅVS. För glas från FNI vid villor var motsvarande förhållande 2,1 ggr. Glas insamlat genom FNI hade också mer än dubbelt (flerfamiljshus 2,8 ggr; villor 2,1 ggr) så mycket föroreningar som glas insamlat via ÅVS. SGÅ förklarar dessa skillnader med att FNI-materialet hanteras annorlunda, vilket innebär att en större andel glas går sönder och krossas. SGÅ pekar också på att den fastighetsnära insamlingen sker i öppna kärl som kan inbjuda till att annat material kastas ned, medan ÅVS-behållarna har ett inkasthål som är begränsat i storlek och utformade specifikt för glasförpackningar (Svensk Glasåtervinning, ”Faktablad glasåtervinning”, maj 2021).

Svensk Glasåtervinning tar i nuläget emot och processar cirka 240 000 ton glas per år. För närvarande kommer 70 procent av glaset från ÅVS, 24 procent från FNI vid flerfamiljshus och 6 procent från FNI vid småhus. Konsekvenserna av en fortsatt utbyggnad av glasinsamling via FNI skulle enligt SGÅ:s beräkningar, allt annat lika, innebära att volymen glas som inte uppfyller kvalitetskraven för förpackningsglas ökar med närmare 20 000 ton per år. Denna mängd måste då ersättas med importerade jungfruliga råvaror såsom sand, fältspat och dolomit. I sin tur leder det till utsläpp av stora mängder koldioxid vid brytning och transport och vid smältning av glasråvaror, som användning av återvunnet glas inte ger upphov till. Detta bedöms kunna påverka SGÅ:s glasbrukskunder negativt även från andra synpunkter än råvaruförsörjning. Vidare uttrycker SGÅ en oro för att i framtiden inte få avsättning för fraktionen 0-10 mm som råvara för skumglas. Enligt SGÅ skulle den då sannolikt behöva deponeras eftersom marknaden för denna fraktion är mycket begränsad. SGÅ uttrycker också en oro för att utbyggd FNI starkt ökar mängden problematiska föroreningar och därmed mängden glas som inte kan återanvändas utan behöver deponeras (Miljöbyrån i Örebro AB, ”Rapport från jämförande provtagning på glas från återvinningscentraler och från fastighetsnära insamling”, april 2021).

Svensk Glasåtervinning beskriver också i sitt underlag (”Faktablad glasåtervinning”, maj 2021) att det dominerande insamlingssystemet i övriga Europa är s.k. ”bottle banks”, motsvarande de glasbehållare som finns vid ÅVS eller singelstationer, dvs. vid stationer där det enbart finns behållare för glas och inga andra förpackningsmaterial. Enligt en studie som togs fram av en sammanslutning av regioner och städer konstaterades att kvaliteten på insamlat glas från ”bottle banks” är högre än i ”door-to-door” (motsvarande fastighetsnära insamling). Exempelvis hade man i Berlin förluster på 15,5 procent vid ”door-to-door” att jämföra med 9,5 procent för ”bottle banks”.

Avfall Sverige har med stöd av ett konsultföretag, Miljö- och Avfallsbyrån i Mälardalen AB, lämnat kommentarer på SGÅ:s underlag. Avfall Sveriges erfarenhet är att ett lättillgängligt finmaskigt insamlingssystem som FNI kan bidra till både större insamlingsvolymer och en god kvalitet på insamlat glas. Plockanalyser som genomförts av insamlade fraktioner visar att FNI ger hög kvalitet generellt. Erfarenheter visar också att kvaliteten på insamlade fraktioner är högst hos villor, där FNI med fyrfackskärl ger den allra bästa och jämnaste kvaliteten. Erfarenheter visar även att det finns goda förutsättningar att uppnå en hög kvalitet på insamlade fraktioner vid FNI från flerbostadshus. Kvaliteten på insamlade fraktioner vid FNI från både villor och flerbostadshus har undersökts av bl.a. Samverkan Sydsvenskt Avfall i samarbete med Avfall Sverige. Erfarenheter visar också, enligt Avfall Sverige, att mer anonyma insamlingssystem, som exempelvis insamling vid ÅVS, inte har samma goda förutsättningar att ge hög kvalitet på insamlade fraktioner

Enligt Avfall Sverige har anläggningen i Hammar för upparbetning av glasråvara till industrin goda erfarenheter av så kallade direktleveranser där insamlingsentreprenören samlar in glaset via FNI-systemet och levererar direkt till anläggningen i Hammar utan omlastning. Detta har skett med stora volymer under relativt lång tid. Glaset har visat sig hålla den bästa kvaliteten med lågt innehåll av föroreningar av keramik, sten

och porslin och med ett minimum av nedkrossning och risk för kontaminering. Enligt Avfall Sverige gav direktleveranser av glas från FNI bättre kvalitet än ÅVS-insamlat glas (Miljö och Avfallsbyrån, ”Kvaliteten på glasförpackningar vid FNI”, maj 2021).

Enligt Svensk Glasåtervinnings kommentarer på Avfall Sveriges underlag rör det sig inte om direktleveranser. Det sker inga direktleveranser utan omlastning av fastighetsnära insamlat glas till Hammar. Det som finns är direktleverans från insamlat ÅVS-glas från närområdet (20–25 mil) där ÅVS behållarna töms direkt i bil som körs till Hammar när den är full. SGÅ har ett nät med områdesentreprenörer för tömning av ÅVS behållarna, ta emot fastighetsnära insamlat glas, mellanlagring och lasta glaset på fordon som hämtar glaset för transport till Hammar. Privata avfallsentreprenörer och kommunala avfallsbolag lämnar insamlat FNI-glas inom det geografiska området till områdesentreprenören. I ett antal kommuner har det gjorts avtal att SGÅ hämtar glaset på kommunalt upplag. Det är såvitt SGÅ känner till ingen skillnad på hur områdesentreprenör eller kommun hanterar glaset på upplagen. I redovisade data från Miljöbyrån i Örebro AB ingår även FNI-glas från kommunala upplag (Svensk Glasåtervinning, ”Kommentarer till PM Miljö & Avfallsbyrån”, augusti 2021).

Enligt Avfall Sveriges underlag kan en risk vid fastighetsnära insamling av glasförpackningar vara att lossningen vid mottagande anläggning för omlastning orsakar nedkrossning av glas. Fallhöjden vid lossning kan variera beroende på typ av insamlingsfordon liksom hur mottagningen är utformad. Vid insamling med fyrfacksbilar samlas glaset in i bilens övre fack, vilket skulle kunna innebära en särskild risk för nedkrossning. Det finns dock, enligt Avfall Sverige, inga uppgifter om att glas som samlats in med fyrfacksbilar skulle orsaka nedkrossning i högre utsträckning än glas från andra typer av insamlingssystem. Däremot innebär omlastning generellt en kvalitetsrisk, varför det bör ske på ett sätt som minimerar risken för såväl nedkrossning som tillförsel av föroreningar. Avfall Sverige drar slutsatsen att eventuell kvalitetsförsämring sker efter FNI och beror på logistiken fram till anläggningen i Hammar (Miljö & Avfallsbyrån, ”Kvalitet på glasförpackningar vid FNI”, maj 2021).

Svensk Glasåtervinning menar att nedkrossning startar redan under den fastighetsnära insamlingen. Intervjuer har enligt SGÅ gjorts med entreprenör som menar att det alltid blir mer nedkrossning med baktömmande fordon (FNI) än med krantömmande fordon (ÅVS). För krantömmande fordon sänks ÅVS-behållaren ned till glasnivån och där öppnar man bottenluckorna. Glaset glider ut med minimal fallhöjd. När tömning är gjord ligger glaset kvar med hjälp av gravitation (inget annat tryck). När man lossar fordonet är tippningshöjden cirka 1 m från mark. Vid tippning kommer de första flaskorna att träffa mark, resterande kommer att ramla ”mjukt” på föregående flaska. Vid FNI-tömning hissas kärlen upp bakifrån och töms horisontellt med ett ryck på slutet så att allt innehåll tippas av i fordonet. Inne i fordonet skjuts glaset in med en hydraulisk stålplatta. I en fyrfacksbil tömmer man oftast glaset högst upp eftersom dessa fack är minst i volym. Efter var tredje tömning måste man skjuta in glaset med bottenplattan. När facket blir mer och mer fullt måste man hålla emot med bottenplattan så att glaset trycks upp i facket. Vid lossning sitter det en bottenplatta längst in i facket som skjuter ut glaset. Fallhöjden på

fyrfacksbilen är cirka 3 m från mark och för en tvåfacksbil cirka 1 m. Insamling via FNI bygger på att man samlastar flera material och de mest förekommande förpackningarna (plast och kartong) behöver fordon som trycker in och komprimerar materialet, medan vid ÅVS-tömning varje materialslag hanteras för sig och fordonen kan anpassas för det enskilda materialet förutsättningar. Efter att ÅVS- respektive FNI-glas lämnats på lokalt upplag för hämtning och transport till Hammar hanteras glaset på samma sätt (Svensk Glasåtervinning, ”Kommentarer till PM Miljö & Avfallsbyrån”, augusti 2021).

Avfall Sverige kommenterar även riskerna för ökad deponering och sänkt återvinningsgrad. I Sverige har marknaden ett underskott av råmaterial i form av återvunnet glas till skumglas och blästerglas. Idag importeras stora volymer till Sverige för detta ändamål, enligt Avfall Sverige. Det är därmed, enligt Avfall Sverige, ingen risk för deponering av fraktionen 0–10 mm. Om inte kvaliteten är tillräcklig för leverans till glasbruk kan stora volymer skickas till glasullsindustrin eller till skumglastillverkning (Miljö & Avfallsbyrån, ”Kvalitet på glasförpackningar vid FNI”, maj 2021). Svensk Glasåtervinning kommenterar att de exporterat den nämnda 0–10 mm fraktionen för skumglas (med förlust) under ett antal år då det till dags dato inte funnits tillräcklig avsättning i Sverige. SGÅ känner inte till att det i nuläget finns ett underskott på marknaden (Svensk Glasåtervinning, ”Kommentarer till PM Miljö & Avfallsbyrån”, augusti 2021).

Avfall Sverige för slutligen fram ett antal förslag på åtgärder för bättre kvalitet och mindre nedkrossning. Generellt bedömer Avfall Sverige att hela systemet från FNI till upparbetning i anläggningen i Hammar bör styras upp logistiskt och kvalitetssäkras för att bästa möjliga resultat ska uppnås. Behållarna vid FNI från flerbostadshus där flera hushåll nyttjar samma behållare bör helst vara slutna och låsbara med runda inkasthål vid insamling, motsvarande som vid ÅVS. (Vid FNI från villor föreligger inte behov av motsvarande åtgärder). Behållarna ska vara tydligt uppmärkta med vilken glasfraktion som samlas in och övriga anvisningar (motsvarande som vid ÅVS). Glaset bör lossas i ett tidigt skede i en container som följer flödet och som skickas till anläggningen i Hammar utan omlastning (jämför direktleveranser). Vid glasupplagen bör hårdgjorda ytor vara asfalterade och säkrade från sten och grus. En första kvalitetsgranskning bör göras vid upplag av mottagande chaufför från anlitat åkeri. Ankomstkontroll med leverantörsuppföljning med återkoppling till insamlingsentreprenör bör göras vid anläggning i Hammar. Genom att på detta sätt arbeta strukturerat och målinriktad kan, enligt Avfall Sverige, både nedkrossningen minimeras, kontamineringen minska och kvaliteten kraftigt förbättras. Anläggningen för upparbetning i Hammar bedöms enligt Avfall Sverige kunna erhålla högre kvalitet än idag på sin glasråvara till sina kunder med ett fastighetsnära insamlingssystem och dessutom leverera mer råvara till glasbruken.

Svensk Glasåtervinning instämmer med Avfall Sverige i att slutna och låsbara behållare med runda inkasthål bör ge högre insamlingskvalitet i flerbostadshus och att tydlig uppmärkning är viktig (men redan existerar). Enligt SGÅ förekommer det leverans av glas i containrar men hur dessa hanterats före leverans och vilken typ av glas de innehåller (ÅVS/FNI) är osäkert. Det finns inga studier som visar på praktiskt genomförande i stor

skala och eventuella kvalitetsskillnader. Övriga förslag är enligt SGÅ redan uppfyllda (Svensk Glasåtervinning, ”Kommentarer till PM Miljö & Avfallsbyrån”, augusti 2021).

7.14 Marknaden för metallförpackningar är vikande

FTI och Svenska Metallkretsen har uppmärksammat Miljödepartementet på hur metallförpackningarnas förpackningsavgifter kan påverkas av en utbyggd fastighetsnära insamling i allmänhet och av insamling via 4-fackssystem vid småhus i synnerhet. Den modell för fördelning av kostnaden för insamling som är framförhandlad mellan de fyra materialbolagen bygger på principen att kostnaden bör fördelas lika mellan de fyra materialslagen. (Insamlingskostnaden drivs av att ett fack blir fullt och att ett fack blir fullt beror enbart på tilldelad volym). Samtidigt är det stor skillnad mellan olika materialslag gällande hur stora volymer som sätts på marknaden i produkter riktade till hushållen. År 2020 rörde det sig om närmare 200 000 ton pappersförpackningar och 115 000 ton plastförpackningar, att jämföra med 17 000 ton metallförpackningar. Således blir 4-fackssystemets påverkan på respektive materialslags förpackningsavgifter högst varierande (FTI, ”Metallförpackningar”, presentation, maj 2021).

De ökande kostnaderna som en utbyggnad av den fastighetsnära insamlingen medför kommer att behöva finansieras av höjda förpackningsavgifter. Metallförpackningar används i stor utsträckning till varor med låg enhetskostnad, vilket gör att förpackningsavgiften utgör en inte oväsentlig del av varans pris. Ett exempel på en sådan vara är krossade tomater, som kan kosta cirka 5 kronor och där förpackningsavgiften blir 21 öre, motsvarande cirka 4 procent. (Förpackningsavgift stålplåt - hushåll 4,20 kronor per kilogram; konservburk 50 gram). FTI:s förpackningsavgift för metall har ökat de senaste åren, bl.a. på grund av minskade volymer satt på marknaden med bibehållna eller ökade kostnader samt fluktuerande materialvärden. Enligt FTI:s beräkningar skulle förpackningsavgiften vid fullt utbyggd fastighetsnära insamling, givet viss kostnadsfördelning för 4-fack för småhus, behöva höjas till 13,48 kronor per kilogram. En konservburk skulle då belastas med en förpackningsavgift på 68 öre. En sådan prishöjning torde enligt FTI leda till att producenter väljer andra förpackningsmaterial. Det blir då en minskad volym metallförpackningar att fördela de fasta insamlingskostnaderna på, vilket leder till behov av ytterligare höjda förpackningsavgifter. FTI understryker att metall är ett i stort helt cirkulärt material, samtidigt som de befarar att de ökande avgifterna i förlängningen skulle kunna leda till att det inte kommer att sättas några metallförpackningar alls på marknaden och att den fastighetsnära insamlingen i denna del (4-fack) inte skulle fylla någon funktion.

I sammanhanget framhåller FTI också att både stål- och aluminiumförpackningar för 2020 preliminärt kommer att nå de nya materialåtervinningsmålen med striktare mätpunkter: stål: 87 procent återvinningsgrad jämfört med mål 70 procent; aluminium 56 procent återvinningsgrad jämfört med mål 50 procent (FTI, ”Metallförpackningar”, presentation, maj 2021).

7.15 Återvinning av fiberbaserade förpackningar

Utifrån Returkartong AB:s beräkningar så var återvinningsgraden för fiberbaserade förpackningar 2020 totalt 79 procent. Återvinningsgraden för avfall från hushållen var 66 procent och från övriga avfallsinnehavare 84 procent. Vidare beräknar Returkartong att konsumtionen av kartong och wellpapp för förpackningstillverkning i Sverige var 691 kiloton år 2020. Returkartong är skyldig att årligen rapportera en uppskattning av återvinningsgraden för den svenska fiberbaserade förpackningen till Naturvårdsverket. Graden beräknas för närvarande genom att ta den totala volymen fiberbaserad förpackning som samlats in av Returkartong samt den estimerade volymen förpackningar som samlats in av kommersiella aktörer i förhållande till volymen förpackningar som satts på marknaden inom producentansvaret (AFRY Management Consulting OY, ”Återvinning av fiberbaserade förpackningar i Sverigeförpackningar i Sverige. Resultat för år 2020. Slutrapport”, 2021).

7.16 Förpackningsavfall samlas sällan in i utemiljöer där många människor vistas

I 2018 års promemoria uppmärksammade Miljö- och energidepartementet att problemen med nedskräpning i samhället har ökat under senare år och att förpackningsavfall är vanligt bland det skräp som bidrar till nedskräpningen enligt de skräpmätningar som bl.a. Håll Sverige Rent har genomfört.

Den 3 november 2021 beslutades ändringar i retursystemsförordningen (SFS 2021:1005) utifrån förslag i engångsplastpromemorian. Bland annat infördes en skyldighet för ett retursystem för plastflaskor och metallburkar att kostnadsfritt tillhandahålla insamlingskärl för insamling av plastflaskor och metallburkar på platser utomhus där många människor normalt vistas och kommunen har renhållningsansvar. Insamlingskärlen ska tillhandahållas i den omfattning som är skälig utifrån omständigheterna på platsen och behövs för att motverka nedskräpning och främja materialåtervinning. Insamlingskärlen ska även vara utformade så att de motverkar nedskräpning och främjar materialåtervinning. Retursystemet ska samråda med kommunerna om utformningen av insamlingskärlen, lämpliga platser för placering av insamlingskärl och hur många kärl som ska tillhandahållas. En kommun ska underlätta för ett retursystem att placera ut insamlingskärl eller själv placera ut insamlingskärlen. Kraven ska börja gälla den 5 januari 2023. Bestämmelserna bygger på förslag som lämnats i promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035).

I promemorian om genomförande av engångsplastdirektivet konstaterades att det framgår av förpackningsförordningen att en producent ska tillhandahålla ett insamlingssystem som innebär att en förpackning tas om hand när den blir avfall eller se till att någon annan åtar sig att ta hand om förpackningen när den blir avfall (42 §). Bestämmelsen ska tillämpas första gången i fråga om förpackningar som släpps ut eller tillhandahålls på den svenska marknaden efter utgången av 2022. Liknande krav finns

även för förpackningsavfall som släppts ut på den svenska marknaden innan utgången av 2022 (övergångsbestämmelserna till förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar och 25 § förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar). Det finns inga undantag för vilket förpackningsavfall som ska tas om hand. Producenternas skyldighet att tillhandahålla ett insamlingssystem gäller således allt förpackningsavfall oavsett om det uppstår i ett hushåll, i en utemiljö eller i yrkesmässig verksamhet.

Vidare konstaterades att ansvaret för renhållningen inte är detsamma som skyldigheten att samla in förpackningsavfall. Syftet med renhållningen är framförallt att minska nedskräpningen och hålla rent och snyggt på gator, torg, parker och andra allmänna platser. Syftet med insamlingen av förpackningar är att producenterna ska ta ett finansiellt och operativt ansvar för att samla in och behandla förpackningsavfall, att förpackningsavfall ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och att målen för materialåtervinning ska nås. Syftet med ett insamlingssystem är således inte att upprätthålla renhållningen. Dessa två ansvar har således olika syften och bör tillämpas parallellt. Kommunerna bör därför sköta renhållningen samtidigt som insamlingssystemen för förpackningar samlar in förpackningsavfall som uppkommer på de plaster som kommunerna har renhållningsansvar för.

Bedömningen var därför att en producent av förpackningar enligt gällande rätt har en skyldighet att tillhandahålla ett insamlingssystem som innebär att förpackningsavfall samlas in. Frågan om förtydligande av krav på insamling i utemiljöer borde övervägas i samband med en översyn av insamlingssystemet för förpackningar.

Miljödepartementet har i dialogen med berörda aktörer för framtagandet av denna promemoria fått bekräftat att producenterna inte bedriver någon omfattande eller systematisk insamling i utemiljöer. Den insamling som existerar är ofta en försöksverksamhet och ett resultat av lokala initiativ. Vissa aktörer pekar på att det hittills visat sig mycket svårt att få medborgarna att sortera rätt och att kvaliteten på det sorterade materialet ofta blir så låg att materialåtervinning inte är möjlig. Andra aktörer bedömer att det bör vara möjligt att nå bättre utsorteringsresultat i takt med att alla hushåll får möjlighet till fastighetsnära insamling. Hittillsvarande skräpmätningar indikerar att det rör sig om mindre än 1 procent av det totala förpackningsavfallet som hamnar i miljön. Därutöver finns det också en potential i att börja sortera ut och samla in det förpackningsavfall som i dag slängs i papperskorgar i utemiljöer.

7.17 Träförpackningar behöver samlas in och materialåtervinnas

Enligt förpackningsdirektivets regler om återvinning och materialutnyttjande (artikel 6) ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå en materialåtervinning för träförpackningar av minst 25 procent senast den 31 december 2025 och minst 30 procent senast den 31 december 2030. Naturvårdsverket lät därför Svenska Miljöemissionsdata SMED (ett samarbete mellan IVL Svenska

Miljöinstitutet, SCB, SLU och SMHI) göra en kartläggning av tillverkning, insamling, reparation och återanvändning av träförpackningar. Kartläggningen visade att träförpackningar är ett förpackningsflöde som är svårt att följa, dels på grund av avsaknaden av ett materialbolag som samlar alla producenter, dels eftersom det saknas ett heltäckande insamlingssystem. Endast Svenskt Trä, en verksamhet under branschorganisationen Skogsindustrierna, uppfyller i dagsläget det rapporteringskrav som det för andra förpackningsslag finns producentansvarsorganisationer som gör. Förpackningsstatistiken gällande träförpackningar är inte heltäckande då uppgifterna kommer uteslutande från Svenskt Träs 47 medlemsföretag. En underskattning vad gäller mängden som sätts på marknaden riskerar att överskatta återvinningsgrad, medan en underskattning vad gäller mängden i insamlings- och återvinningsledet riskerar att underskatta materialåtervinningsgrad.

SMED försökte i sin rapport kartlägga antalet tillverkare av träförpackningar genom att söka på SNI-koder av företag som registrerat sig som träförpackningstillverkare. SNI är en standard för svensk näringsgrensindelning som används för att hänföra ett företags verksamhet till en eller flera näringsgrenar. I och med att företag själva registrerar sina SNI-koder så finns viss osäkerhet i resultatet. I SCB:s företagsdatabas klassar 324 företag sin huvudsakliga näringsgren som träförpackningstillverkning. Det totala antalet företag som anser att verksamheten bedriver träförpackningstillverkning i någon annan omfattning är 438. Av dessa 438 företag är 30 medlemmar i Svenskt Trä. SMED drog därmed slutsatsen att det verkar finnas många producenter av träförpackningar som i dagsläget inte rapporterar uppgifter till förpackningsstatistiken. Svenskt Trä uppskattar att deras medlemmars täckningsgrad står för cirka 65–70 procent av mängden tillverkade träförpackningar i Sverige. Den andelen omfattar inte förpackningar som kommer med importerat gods och avser därmed den svenska produktionen och inte förbrukningen. Utöver detta finns det enligt Svenskt Trä stora volymer som direktimporteras av användarna. Flöden av träförpackningar som kommer in via importerat gods hanteras i viss mån i svenska återvinnings- och retursystem.

Företag som tillverkar eller reparerar träemballage som ska användas i handel med länder utanför EU behöver söka tillstånd hos Jordbruksverket. Enligt Jordbruksverket finns det i dagsläget cirka 700 företag med tillstånd att märka träemballage med ISPM 15. Träemballage som omfattas av ISPM 15-standarden är till exempel lastpallar, lådor, boxar med mera. Träprodukter som inte behöver märkas enligt standarden är exempelvis tunna träförpackningar (trämaterial tunnare än 6 mm). Siffran visar dock endast på hur många företag som har tillstånd och inte hur många som faktiskt nyttjar det. Jordbruksverket uppskattar att det sannolikt finns en marknad med träförpackningar som inte ingår i deras register, t.ex. förpackningar som cirkulerar inom EU:s gränser samt träförpackningstyper som inte kräver markering. Jordbruksverkets lista över företag som tillverkar träemballage indikerar att antalet träförpackningstillverkare är ännu fler än vad som går att utläsa av SCB:s företagsregister.

Träförpackningar är främst verksamhetsförpackningar och det finns inget insamlingssystem avsett för hushåll. Vissa träförpackningar återanvänds och repareras för återanvändning, något som gör träförpackningar

unika sett till andra typer av förpackningar. Lastpallar är den vanligaste typen träförpackning, men det finns även andra typer så som pallkragar, lådor med mera. Den vanligaste standardiserade lastpallen är EUR-pallen vars tillverkning och reparation kräver licens. En EUR-pall i trä kan användas cirka 80 gånger och Svenskt Trä bedömer att upp till 10 miljoner EUR-lastpallar cirkulerar i Sverige under ett år.

8 Insamlingssystem i andra länder

I Sverige bär producenterna inte bara det finansiella ansvaret utan även det operationella ansvaret för både insamling och återvinning. I andra EU-länder är det inte ovanligt att det offentliga helt eller delvis har tagit ett operationellt ansvar, ibland även det finansiella ansvaret.

Enligt EU:s avfallsdirektiv ska alla medlemsländer senast 2025 ha infört producentansvar för förpackningar och förpackningsavfall. Danmark är ett av få EU-länder som inte har haft något producentansvar. I stället har kommunerna skött all insamling och återvinning av hushållsavfall.

Danmark måste alltså införa ett annat system än dagens. Som ett underlag till sitt ställningstagande lät danska Miljöstyrelsen därför ta fram en jämförande analys mellan fyra till dem närliggande länder: Belgien, Nederländerna, Sverige och Tyskland. Resultat och slutsatser från analysen är intressanta även för svenska överväganden och redovisas nedan (Miljöstyrelsen, ”Nabotjek vedrørende udvidet producentansvar for emballage og emballageaffald, Orientering fra Miljøstyrelsen”, nr. 29. 2019).

Även vetenskapliga rön om funktionen av producentansvar kan vara av betydelse för övervägandena. Nedan sammanfattas resultatet i studier som initierats av OECD och Europeiska kommissionen.

8.1 Belgien

I Belgien styr regionerna och kommunerna insamlingen av hushållens förpackningar genom en interregional förpackningskommission, etablerad genom belgisk lag och ett samarbetsavtal från 1996. Lagen uppdaterades med mer ambitiösa målsättningar 2008. Producenterna är skyldiga att rapportera använda mängder och material. Förpackningskommissionen utövar tillsyn.

Ansvaret för insamling och sortering av hushållens förpackningsavfall ligger på kommunerna medan producenterna är ansvariga för avsättningen av materialet. Hanteringen av verksamheternas avfall sköts av producenterna i ett separat system.

Genom samarbetsavtal görs producenterna ansvariga för att ta tillbaka förpackningarna från avfallsinnehavarna. I praktiken överförs dessa avtal till icke-vinstdrivande producentansvarsorganisationer för hushållsavfall (FostPlus) respektive verksamhetsavfall (Val-I-Pac) genom ackreditering från kommissionen med fem års varaktighet. Organisationerna har i praktiken monopolställning. I ackrediteringarna anges organisationernas

ansvar, förpliktelser samt rättigheter. Det framgår till exempel genom s.k. scenarier i vilken omfattning kommunernas insamling av respektive material från hushållen ska bedrivas beroende på befolkningsmängd eller befolkningstäthet (Decision of the Interregional Packaging Commission of 20 December 2018 Concerning Accreditation of the Non-Profit Association Fost Plus As a Packaging Waste Compliance Organisation). Organisationerna är skyldiga att täcka hela Belgien med sina system, uppfylla de nationella målen för insamling och materialåtervinning, rapportera till myndigheterna samt utveckla planer för förebyggande av avfall.

FostPlus tar in avgifter från producenterna baserat på materialslag och mängder förpackningar satta på marknaden. Producenter har en skyldighet att ansluta sig till en producentansvarsorganisation om de sätter ut mer än 300 kg emballage årligen.

Det finns totalt 539 kommuner i Belgien, av vilka de flesta samarbetar genom cirka 35 kommunalförbund. Dessa kan antingen utföra insamlingen själva eller överlåta den till privata aktörer. FostPlus uppfyller sina åtaganden om full kostnadstäckning genom åttaåriga avtal med kommunalförbunden.

Det senaste ackrediteringsbeslutet för FostPlus från december 2018 är på 35 sidor och reglerar relationen till kommuner och kommunförbund (inkl. de insamlingsscenarier som ska ersättas), upphandling, medlemskap för producenter, försäkring och finansiella garantier, förebyggande av avfall samt insamling på andra platser än vid hushållen (Ackreditation FOST PLUS, Interregionale Verpakkingscommissie, 20 december 2018).

För att åskådliggöra detaljeringsgraden i ackrediteringen ges här exempel på hur insamlingen av förpackningar av papper och kartong regleras. Som utgångspunkt gäller att FostPlus ska ersätta kommunerna för insamling på trottoaren (eng. curbside collection) var fjärde vecka. I städer med minst 150 000 invånare ska insamlingen, om det är motiverat, i stället ske varje vecka, och i städer med minst 10 000 invånare eller en befolkningstäthet på minst 1 000 personer per kvadratkilometer varannan vecka. Om befolkningstätheten är lägre än 100 personer per kvadratkilometer sker insamlingen genom återvinningsstationer, kompletterad med insamling på trottoaren.

Förpackningsavfallet från verksamheter samlas in av avfallsentreprenörer på uppdrag av Val-i-Pac. Deras verksamhet behöver inte helt finansieras genom producentavgifter i och med att det finns ett positivt värde i en stor del av de aktuella förpackningarna. Val-I-Pac samlar in data från producenterna om mängder satta på marknaden och från entreprenörerna om insamlade och återvunna mängder. Val-I-Pac ger också finansiella incitament till verksamheterna i syfte att öka utsorteringen. I ackrediteringsbeslutet från december 2016 specificeras fyra olika slags incitament – uthyrning av containrar, främjande av återvinning av specifika material, incitament för nya företag samt en plan för små- och medelstora företag – vilka Val-I-Pac ska tillhandahålla (Ackreditation FOST PLUS, Interregionale Verpakkingscommissie, 20 december 2018).

Förpackningskommissionens roll består bland annat i att bevaka att industrin tar sitt ansvar och att bevaka medborgarnas intressen. Till exempel är det viktigt att inte bara godkänna insamlingssystemen utifrån de ackrediterade organisationernas förslag utan också att kräva

förbättringar eller utvidgning när så är nödvändigt. Kommissionen bevakar också att alla avgifter är korrekta och rättvisa, särskilt för de mindre företagen. Vidare granskar kommissionen att de data som rapporteras in är korrekta samt utövar tillsyn för att identifiera och sanktionera friåkare.

8.2 Nederländerna

I Nederländerna förpliktas producenterna i lag att förebygga förpackningsavfall samt att samla in och återvinna avfallet. I praktiken är producentansvaret implementerat som en renodlad finansiell modell där landets 380 kommuner tar fullt ansvar för insamling och återvinning. Detta gäller för både hushålls- och verksamhetsavfall, med undantag för återvinningsbart verksamhetsavfall som kan levereras direkt till återvinning utan kommunal inblandning. De enskilda kommunerna har stor frihet i hur de vill organisera insamling och återvinning. Några kommuner utför uppgifterna själva medan andra går samman i kommunalförbund. Några gör det inom en egen organisation medan andra upphandlar tjänster.

Organisationen Afvalfonds Verpakking (AV), som har monopolställning, tillvaratar producenternas intressen och samlar in avgifter från producenterna. AV:s överordnade mål är att säkra uppfyllelsen av medlemmarnas producentansvar. Det sker primärt genom ekonomisk kompensation till kommunerna för deras insamlings-, sorterings- och återvinningsaktiviteter. Därutöver finansierar AV en rad aktiviteter när det gäller förebyggande av avfall, forskning, tvärgående samarbeten, kampanjer etc.

Enligt den danska analysen diskuteras kommunernas service frekvent i Nederländerna. Det råder inte sällan oenighet kring effektiviteten och kvaliteten i kommunernas utförande. AV noterar denna diskussion men poängterar att deras fokus övergripande ligger på att uppnå återvinningsmålen.

Enligt den danska analysen kännetecknas den nederländska avfallssektorn av en omfattande tillsyn och kontroll. Både AV och den centrala statliga tillsynsmyndigheten (Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)) utövar tillsyn över producenter och importörer. Till exempel utförs djupgående revisioner av de 150 största verksamheterna vart femte år.

8.3 Tyskland

Tyskland var 1991 bland de första länderna i Europa att införa ett utvidgat producentansvar med sin förpackningsförordning. Ansvaret är genomfört genom en fullständigt operationell modell, där producenterna har fullt ansvar för − och kontroll över – kostnaderna. För att säkerställa att systemet levererar den service som medborgarna förväntar, har det fastställts minimikrav på organisationernas täckningsgrad, kommunikation, koordinering med lokala myndigheter, dokumentation och verifikation.

Under de tio första åren hade den icke-vinstdrivande organisationen Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland (DSD) − ett monopol. Detta bröts 2001 och från och med 2005 har DSD varit vinstdrivande och konkurrerat med cirka tio andra aktörer.

Som en reaktion på de stora problemen med friåkare och brister i tillsynen över producentansvarsorganisationer och producenter, antog Tyskland 2017 en förpackningslag som trädde i kraft den 1 januari 2019. Ett centralt element i den nya lagen är inrättandet av en ny myndighet, *Zentrale Stelle Verpackungsregister (Zentrale Stelle)*, och ett online-register med obligatorisk registrering för alla producenter och importörer (utan någon undre gräns för mängd marknadsförda förpackningar). De nya reglerna ställer också krav på att producenterna ska registrera mängd och material för alla förpackningar. Sammantaget kommer den nya tyska förpackningslagen leda till en mycket striktare tillsyn än tidigare, där den nya myndigheten skärper åtgärderna mot friåkare.

De tyska producenterna betalar förpackningsavgift till en producent-ansvarsorganisation. Organisationerna står tillsammans för infrastrukturen för insamling för att skydda hushållen mot förändringar när det sker ett byte av ansvar i insamling. Rätten till hantering av förpackningsavfallet och dess omkostnader tilldelas organisationerna utifrån kriterier från *Zentrale Stelle* och fastställs utifrån deras marknadsandelar. De största organisationerna får alltså fler insamlingsområden men får samtidigt ta på sig en större andel av de fasta utgifterna i systemet.

Vart tredje år ska organisationerna genomföra en upphandling av insamlingen i de områden som de tilldelats. Både privata företag och kommunala bolag kan lägga anbud. Eftersom utgifterna för infrastrukturen är fixerade och fördelas mellan organisationerna utifrån fastställda kriterier, är det genom anbudsförfarandet som organisationerna kan påverka sina utgifter i denna del. Förutom kostnaderna för drift av infrastruktur delar organisationerna också på kostnader för upplysnings-kampanjer.

8.4 Finland

Lag om ändring av avfallslagen (7014/2021) antogs av riksdagen den 15 juli 2021. Enligt lagen ska kommuner och en producentansvars-organisation komma överens om hur separat insamling av förpacknings-avfall ska ordnas. Ramarna för avtalet är bl.a. att

- fastighetsvis insamling ska ordnas i tätbefolkade områden av kommunerna och (kompletterande) områdesvis insamling av producentorganisationen,
- förpackningsavfallet bör så långt det är möjligt samlas in tillsammans med annat avfall av samma material, och
- insamling och transport bör ordnas kostnadseffektivt och så att utsläppen till miljön är så små som möjligt.

(Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av avfallslagen och vissa lagar som har samband med den [RP 40/2021 rd]).

Kommunerna och producentansvarsorganisationen ska dessutom gemensamt ordna tillräcklig rådgivning för att effektivisera sorteringen. De ska också gemensamt följa upp hur insamlingen fungerar och bedöma behovet av ytterligare åtgärder för att öka de insamlade mängderna eller förbättra avfallets kvalitet. Förpackningsproducenterna ska genom avtalet stå för minst 80 procent av de totala kostnaderna för hanteringen.

Om ett avtal inte blir av kan producentorganisationen begära medling hos Miljöministeriet. Skulle medlingen inte lyckas övergår ansvaret för insamlingen till producentansvarsorganisationen. Om en enskild kommun inte ansluter sig till avtalet har den inte rätt till ersättning och ska själv ordna insamlingen.

Genom den nya lagen kommer fler än 50 procent av Finlands hushåll att få fastighetsnära insamling.

8.5 Danmark

Danmark är ett av få EU-länder som inte har haft något producentansvar. I stället har kommunerna skött all insamling och återvinning av hushållsavfall.

Genom ändringar i den danska avfallsförordningen från januari 2021 införs nationellt ensade sorteringskriterier för hushållsavfall och hushållsliknande verksamhetsavfall. Avfallet ska framöver sorteras i 9 fraktioner: mat-, tidningspapper-, kartong-, glas-, metall-, plast, mat- och dryckeskartong samt farligt avfall och restavfall. För de allra flesta hushåll kommer insamlingen att ske på fastigheten eller i omedelbar anslutning till densamma. Under vissa förhållanden kan kommunerna för bestämda bostadsslag eller -områden avstå från fastighetsnära insamling och i stället låta hushållen lämna avfallet på centrala uppsamlingsplatser, som till exempel återvinningsstationer. Det kommer att kunna skilja mellan de olika kommunerna hur insamlingen av de 9 fraktionerna sker. Beroende på tillgång till plats ger avfallsförordningen t.ex. möjlighet att samla in flera fraktioner i samma kärl i syfte att senare sortera dem från varandra.

Kommunerna ska som utgångspunkt sörja för att det etableras system för insamling av hushållsavfall som är i överensstämmelse med avfallsförordningen senast den 1 juli 2021. De har dock haft möjlighet att söka dispens från denna frist, exempelvis om det har funnits behov av att låta existerande avtal löpa ut eller funnits behov av ytterligare tid för att involvera medborgarna i utformningen av det nya systemet. Många kommuner har kommit långt med implementeringen men saknar enstaka fraktioner. Miljöstyrelsen har därför beviljat 74 dispenser. Som längst har dispenser kunnat beviljats till den 31 december 2022. Därför kan alla hushåll förvänta sig att det nya systemet också är utrullat till det datumet. Senast nämnda datum ska också alla avfallsbehållare vara uppmärkta med nya piktogram.

Ett samarbetsforum bestående av kommunerna och olika danska branschorganisationer, vilket inrättats av regeringen, presenterade i juni 2021 ett antal rekommendationer om hur producentansvaret bör införas. Aktörerna rekommenderar att insamlingen från hushåll sker i en hybrid modell där förpackningar insamlas tillsammans med annat avfall av

samma material. Förpackningarnas andel av kommunernas kostnader för insamling bör täckas av producenterna och regleras i ett avtal mellan de båda parterna. Verksamheternas förpackningsavfall bör samlas in under producenternas ansvar. Aktörerna rekommenderar vidare en reglering av producentansvarsorganisationer genom godkännande/ackreditering. Det bör enligt aktörerna bara kunna ackrediteras en producentansvars-organisation i taget. Denna bör drivas utan vinstsyfte (https://mst.dk/media/222325/samarbejdsforums-anbefalinger-til-producentansvar_18-juni-2021.pdf).

8.6 Utvärderingar av konkurrens mellan producentansvarsorganisationer

Den övergripande frågan om för- och nackdelar med att låta en producentansvarsorganisation bedriva sin verksamhet med vinst eller inte analyserades och diskuterades i en rapport från OECD 2016 (Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for Efficient Waste Management). OECD fann att möjligheten att göra en bedömning påverkas av bristen på detaljerade data från system med vinstdrivande producentansvarsorganisationer som ett resultat av att organisationerna av konkurrensskäl önskar skydda vissa data. OECD fann endast en studie – en konsultstudie på uppdrag av kommissionen (Bio by Deloitte, ”Development of Guidance on Extended Producer Responsibility”, 2014) − i vilken man utvärderar frågan om effekten av den legala statusen på producentansvarsorganisationerna i flera jurisdiktioner. I denna studie identifierades att det enbart i 13 av 36 studerade producentansvarssystem inom EU förekom vinstdrivande organisationer.

Huvudargumenten till förmån för att tillåta vinstdrivande producent-ansvarsorganisationerna är att vinstincitamentet förväntas driva organisa-tionerna att vara effektiva. Om systemet för utökat producentansvar är ordentligt strukturerat kommer samhällsmål att uppnås på ett mer kostnadseffektivt sätt. Således är argumenten för vinstdrivande organisa-tioner sammanflätade med de argument som allmänt gäller till stöd för konkurrens. Till exempel kan icke-vinstdrivande organisationer tillåta höga administrativa kostnader eller höga löner, en företeelse som är i vart fall är mer ovanlig hos vinstdrivande organisationer på grund av press från aktieägarna. Andra argumenterar emellertid att producenternas ägande av organisationerna eller en noggrann övervakning av producentansvars-organisationernas finanser och agerande kan åstadkomma effektivitet. Konkurrens mellan organisationerna oberoende av deras legala status, kan också reducera oönskade effekter (OECD, ”Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for Efficient Waste Management”, 2016).

En särskild drivkraft för framväxten av konkurrerande producent-ansvarsorganisationer, som ofta är vinstdrivande, har varit producenternas oro över vad som uppfattas som alltför stora finansiella överskott hos producentansvarsorganisationerna. Uppgifter från t.ex. European Portable Battery Association visade att i slutet av 1990-talet ackumulerade vissa organisationer finansiella överskott med 15–65 procent av intäkterna. I ett

annat fall erhöll vissa producentansvarsorganisationer som ansvarar för elektrisk och elektronisk utrustning i EU avgifter baserade på mängden försäljning av ny utrustning, medan de inte spenderade motsvarande belopp på hanteringen av de mindre kvantiteter utrustning som lämnades som avfall, vilket ledde till stora reserver. Vissa producenter såg storleken på överskotten som obefogade och arbetade för att införa konkurrerande producentansvarsorganisationer som ett sätt att utöva prispress på de avgifter som producenterna betala till organisationerna.

I januari 2013 publicerade en grupp producentansvarsorganisationer för förpackningar ett ”manifest” som skisserade fyra huvudargument mot att tillåta vinstdrivande producentansvarsorganisationer:

- Möjligheten att fördela vinster gör det möjligt att diskriminera producenter som inte är aktieägare,
- Vinster i en producentansvarsorganisation riskerar att skapa incitament för producentansvarsorganisationer att erbjuda stora producenter rabatter och annan förmånsbehandling,
- Vinster kan skapa inträdesbarriärer i producentansvarsorganisationer för små producenter eller producenter som inte kommer att öka vinsten för organisationen.
- Icke-vinstdrivande arbete i en producentansvarsorganisations verksamhet (som utbildning, förebyggande arbete, investeringar) är enklare att driva igenom i avsaknad av vinstintresse eftersom dessa aktiviteter kan vara kostsamma.

De producentansvarsorganisationer som skrev manifestet ingår numera i Expra (organisation för icke-vinstdrivande producentansvars-organisationer). Expra har efter det ovan angivna manifestet argumenterat för att vinstdrivande organisationer kanske inte följer konkurrensrätten när de äger flera delar i avfallskedjan och har möjlighet att sätta de avgifter som producentansvarsorganisationerna ska betala för avfallshanteringen. Vidare hävdar Expra att avfallsoperatörer inte bör vara en del av en producentansvarsorganisation eftersom de har ett vinstintresse som går emot organisationen, dvs. en högre vinst av en ökad avfallsström. Motståndare till vinstdrivande producentansvarsorganisationer argumenterar också för att drivkraften för lönsamhet genererar incitament för å ena sidan högre mål och å andra sidan lägre miljöprestanda som ett sätt att spara pengar.

Konkurrenslagar i många länder, inklusive Europeiska unionen och USA, gäller företag oavsett deras slutliga ägande – statligt, kommunalt eller privat – eller vinst- respektive icke-vinst status (eng. ”profit” och ”non-profit”). Enligt EU-lagstiftningen omfattas t.ex. alla enheter som bedriver en ”ekonomisk verksamhet” av konkurrenslagstiftning. Detta innebär att om vinst tillåts i systemet behövs en noggrann övervakning av konkurrerande producentansvarsorganisationer.

Kommissionens konsulter fann i sin studie från 2014 att den vanligaste situationen i EU var att nationell lagstiftning påbjöd att en producentansvarsorganisation ska vara icke-vinstdrivande. När ett sådant krav inte fanns, var vinstdrivande producentansvarsorganisationer vanligt förekommande. Båda modellerna existerade i de undersökta varuströmmarna.

Skillnaderna indikerade inte någon ”synlig evidens för teknisk prestanda eller för kostnader." Konsulterna fann vidare att det finns argument för och emot vinstdrivande producentansvarsorganisationer, samtidigt som det saknas vetenskapligt stöd för att det ena eller andra vägvalet presterar bättre än det andra. Konsulterna fokuserade därför i stället på att identifiera ett antal rekommendationer i syfte att säkerställa rättvis konkurrens och drog den övergripande slutsatsen, vilket även följer av konkurrensrätten, att myndigheterna mycket noggrant behöver reglera och kontrollera systemet och dess producentansvarsorganisationer när vinst tillåts i systemet (Bio by Deloitte, ”Development of Guidance on Extended Producer Responsibility”. 2014).

9 Överväganden och förslag

9.1 Den fastighetsnära insamlingen behöver byggas ut för att nå återvinningsmålen och en cirkulär ekonomi

Bedömning: Den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall från hushållen bör byggas ut i hela landet. Även insamlingen från verksamheter och på allmän plats behöver byggas ut.

En förbättrad insamling av förpackningsavfall är en viktig åtgärd i strävandena mot en cirkulär ekonomi och nödvändig för att kunna nå skärpta materialåtervinningsmål. De utmaningar med dagens insamling som identifierades 2018 kvarstår.

Nuvarande bestämmelser om tillståndskrav har visat sig svåra att tillämpa, och därför behöver ett nytt system utvecklas.

Skälen för bedömningen: Miljö- och energidepartementet remitterade våren 2018 promemorian Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren. Bedömningen i promemorian var att producentansvaren för förpackningar och returpapper behövde ses över för att bättre tillgodose medborgarnas behov av en lättillgänglig insamling och för att andelen avfall som materialåtervinns ska öka. Sedan producentansvaren infördes 1994 hade det uppstått en rad problem på området. Det hade inte funnits några faktiska möjligheter att bedriva tillsyn över insamlingssystemen för förpackningsavfall respektive returpapper eller över hur förpackningar utformas. Problemen hade dessutom handlat om bl.a. otydligt ansvar, osäkerhet kring krav på servicenivå för producenternas insamlingssystem, svårigheter att få in uppgifter till statistik, nedskräpningsproblem, dubbelbetalning för insamling och behandling samt otillräcklig utsortering av förpackningsavfall från restavfallet. Promemorian innehöll därför förslag till en ny förpackningsförordning, som beslutades i juni 2018 (förordningen [2018:1462] om producentansvar för förpackningar). En övergripande slutsats var att den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall behövde byggas ut och erbjudas utan extra kostnad. En central

bestämmelse i den nya förordningen innebar att producentansvarsorganisationerna för att få tillstånd för sin hantering skulle kunna erbjuda borttransport från minst 60 procent av bostadsfastigheterna till 2021 och från alla bostadsfastigheter senast i april 2025.

Naturvårdsverkets beslutade i maj 2020 att avslå de två ansökningar om tillstånd för insamling av förpackningsavfall som inkommit till myndigheten. Avslagen motiverades främst med att de föreslagna systemen varken enskilt eller tillsammans levde upp till kravet på att erbjuda borttransport från tillräckligt många bostadsfastigheter. Flera bestämmelser i förordningen visade sig svåra att tillämpa i praktiken, som t.ex. samrådsskyldigheten, vilket innebar att insamlingssystemen inte kompletterade varandra utan snarare dubblerade varandras system. Naturvårdsverket lämnade den 15 juni 2020 en hemställan till regeringen om att se över förordningen i olika delar. Regeringen beslutade därför den 24 september 2020 att skjuta upp ikraftträdandet av förordningens bestämmelser om tillståndskrav och bekräftade samtidigt sin avsikt att se över förordningen.

Med anledning av att 2018 års ambitioner inte realiserats, kvarstår samtliga av de problem som då identifierades. Samtidigt har det kommit till ytterligare och skärpta krav genom ändringar i EU:s avfallsdirektiv och förpackningsdirektiv som antogs våren 2018. Genom ändringarna har det bl.a. kommit till mer ambitiösa materialåtervinningsmål och bestämmelser om hur målen ska mätas, vilka redan införts i svensk rätt.

Att uppnå de av EU uppställda materialåtervinningsmålen kommer i många fall att vara en utmaning för Sverige och övriga medlemsstater, särskilt för avfall som utgörs av plastförpackningar. Enligt Naturvårdsverkets förpackningsstatistik för 2020 uppnådde Sverige materialåtervinningsmålen enbart för glasförpackningar och metallförpackningar av järnbaserad metall (stål) respektive aluminium. För att nå materialåtervinningsmålen behöver både insamlingen och materialåtervinningen öka.

Det har även införts bindande minimikrav för system för utökat producentansvar i avfallsdirektivet, som behöver vara genomförda i svensk rätt den 5 januari 2023. Det brådskar därför att se över förpackningsförordningen så att ambitionerna från 2018 års promemoria kan realiseras med beaktande av de ökade kraven i EU-direktiven.

Sedan 2018 har insikten vuxit om behovet av att ställa om till en cirkulär ekonomi för att minska resursanvändningen och därmed begränsa klimat- och miljöpåverkan. Primära resurser ska så långt det är möjligt ersättas av resurser som används effektivt i cirkulära flöden. Regeringen beslutade i juli 2020 en nationell strategi för en cirkulär ekonomi och i januari 2021 en handlingsplan. Enligt dessa bör insatser vidtas för att underlätta för hushåll och verksamheter att enkelt kunna göra sig av med allt sitt källsorterade avfall. Det ska därför finnas en hög servicegrad med tydlig information och rationella system.

Det har sedan 2018 inte kommit fram några rön som ger anledning att ompröva slutsatsen att en utbyggd fastighetsnära insamling vid hushållen är det bästa sättet att åtgärda en del av problemen och öka insamlingen. Sammantaget behöver därför den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall vid hushållen byggas ut i hela landet, i enlighet med syftet bakom den förpackningsförordning som antogs 2018. Även insamlingen från verksamheter och på allmän plats behöver byggas ut. I och med att

tillståndskraven i förpackningsförordningen visat sig svåra att tillämpa behöver bestämmelserna ses över i grunden.

9.2 En ny förordning om producentansvar för förpackningar

Förslag: Det ska införas en ny förordning om producentansvar för förpackningar. I den nya producentansvarsförordningen ska det förklaras i inledningsbestämmelsen att förordningen innehåller bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för avfallshantering för förpackningar.

Flera bestämmelser från 2018 års förpackningsförordning ska, oförändrade eller med redaktionella ändringar, föras över till den nya förordningen. Det gäller bl.a. bestämmelser om tillämpningsområde, mål för materialåtervinning och minskad nedskräpning, utformning av förpackningar, rapportering och tillsyn.

Förordningen om retursystem för plastflaskor och returburkar ska upphävas och bestämmelserna föras över till den nya förordningen med vissa anpassningar.

Skälen för förslaget: Som beskrivs i avsnitt 10 behöver tillståndssystemet i 2018 års förordning ses över i grunden. När förutsättningarna förändras i grunden beträffande både ansvar, prövning och finansiering är behovet stort av en ny reglering. Det bör därför införas en helt ny förordning om producentansvar för förpackningar.

Det centrala bemyndigandet i miljöbalken som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om producentansvar har nyligen ändrats (15 kap. 12 §). I bemyndigandet anges nu att regeringen får införa ”system för utökat producentansvar för avfallshantering” (prop. 2020/21:198). Samtidigt förklaras uttrycket i miljöbalken. Med system för utökat ansvar för avfallshantering avses ett system som innebär att producenter ansvarar ekonomiskt eller organisatoriskt för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (15 kap. 9 §). I den nya producentansvarsförordningen bör det därför framgå att det genom förordningen inrättas ett system för utökat producentansvar för avfallshantering för förpackningar.

Den nya förordningen bör delas in i kapitel för att underlätta för läsaren. Många bestämmelser bör flyttas över från 2018 års förordning till den nya förordningen med enbart redaktionella ändringar. Det gäller även de bestämmelser som nyligen har införts i 2018 års förordning för att genomföra engångsplastdirektivet (se SFS 2021:1003).

I promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035) (härefter engångsplastpromemorian) föreslås också krav, med vissa undantag, på att minst 75 viktprocent av en förpackning ska gå att materialåtervinna. Det kompletteras av en bestämmelse om att ett insamlingssystem (producentansvarsorganisation) inte får åta sig att ta hand om en förpackning om inte producentansvarsorganisationen kan se till att minst 75 viktprocent av förpackningen materialåtervinns. Dessa förslag har ännu inte genomförts eftersom de har anmälts till kommissionen enligt Europaparlamentets och

rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsnummer 2021/0393/S och 2021/0392/S i den s.k. TRIS-databasen). Kommissionen har lämnat ett s.k. detaljerat utlåtande över förslagen och en frysningsperiod löper t.o.m. den 30 december 2021 (TRIS/(2021) 03544). Det är för närvarande oklart om och i så fall när förslagen kan genomföras. I författningsförslaget finns dessa förslag återgivna i författningstext, liksom de ändringar i 2018 års förpackningsförordning som redan har beslutats men som ska träda i kraft efter den 1 januari 2023 (jfr SFS 2021:1003). Avsikten med författningsförslaget är att visa hur de nämnda bestämmelserna skulle kunna se ut i den nya förpackningsförordningen.

Även förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och returburkar (retursystemsförordningen) bör upphävas. Bestämmelserna bör föras över till den nya förpackningsförordningen och anpassas efter denna. Ett retursystem bör inte ses som en juridisk person, utan det bör drivas av en producentansvarsorganisation. Alla bestämmelser i den nya förordningen kommer inte att vara relevanta för en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem. Vissa kapitel rör enbart insamlingen av förpackningar som inte ska ingå i ett retursystem. Även i de kapitel som rör retursystemet bör uttrycket ”en producentansvarsorganisation för förpackningar” användas när alla producentansvarsorganisationer avses. I övrigt bör det framgå när en bestämmelse enbart avser en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem eller en producentansvarsorganisation för förpackningar som inte driver ett retursystem.

De bestämmelser som förs över från 2018 års förpackningsförordning och retursystemsförordningen utan ändrat innehåll kommenteras inte särskilt i denna promemoria. I bilaga 1 finns en jämförelsetabell där det framgår vilken motsvarighet bestämmelserna i 2018 års förordning och retursystemsförordningen får i den nya förordningen.

9.3 Utsorteringskrav för förpackningsavfall

9.3.1 Krav på separat insamling och utsortering förtydligas

Förslaget: Kraven på utsortering och separat insamling ska förtydligas. Den som har förpackningsavfall ska sortera ut följande material från annat avfall: papper och kartong, plast, metall, färgat glas och ofärgat glas. Plastflaskor och metallburkar som är avsedda för ett retursystem ska också sorteras ut från annat avfall. Även avfall av övriga förpackningar (t.ex. förpackningar av trä, keramik och textil) ska sorteras ut. Kravet på utsortering gäller inte en förpackning som på grund av sitt tidigare innehåll utgör farligt avfall och i stället ska sorteras och hanteras som farligt avfall.

Vid verksamheter som är serveringsställen, dvs. där det bedrivs näringsverksamhet som består i att servera mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet ges till förtäring på stället, ska

serveringsstället se till att förekommande förpackningsavfall sorteras ut i serveringslokalen.

Den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet. Detta gäller inte en förpackning som

1. på grund av sitt innehåll utgör farligt avfall, eller
2. innesluter läkemedelsavfall, om förpackningen underlättar den praktiska hanteringen av läkemedelsavfallet.

Bestämmelserna om skyldigheten att skilja en förpackning från dess innehåll ska börja tillämpas i fråga om avfall som produceras efter utgången av december 2023.

Skälen för förslaget

Förtydligade krav på utsortering

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna införa separat insamling av åtminstone papp, metall, plast och glas (artikel 11.1 tredje stycket). Med separat insamling avses insamling som innebär att ett avfallsflöde hålls åtskilt efter avfallets typ och natur i syfte att underlätta en särskild behandling. Enligt gällande regelverk finns ett krav på att avfallsinnehavarna sorterar ut förpackningsavfallet från annat avfall men det anges inte särskilt i vilka förpackningsmaterial. Det finns inte heller ett tydligt krav på separat insamling av utsorterat avfall i avfallsförordningen. Bestämmelser om detta bör således införas. För att genomföra avfallsdirektivet bör utsortering ske i förpackningsmaterialen papp, metall, plast och glas.

Enligt förpackningsdirektivet omfattar minimimålen för materialåtervinning som ska vara uppfyllda 2025 respektive 2030 förpackningsavfall av papper och kartong (artikel 6.1 g). I 2018 års förpackningsförordning omfattar motsvarande mål papp, papper, kartong och wellpapp (18 §). Bestämmelserna bör omfatta papper och kartong. Bedömningen är att detta inbegriper papp och wellpapp. Denna ändring är därför endast språklig.

Glas bör sorteras ut i färgade respektive ofärgade glasförpackningar. Plastflaskor och metallburkar som omfattas av ett retursystem bör sorteras särskilt. Det innebär att avfallsinnehavarna ska sortera ut avfall som består av papper och kartong, plastförpackningar, metallförpackningar, färgade glasförpackningar och ofärgade glasförpackningar liksom plastflaskor och metallburkar avsedda för ett godkänt retursystem från annat avfall. Förpackningsavfall som är mindre vanligt förekommande såsom exempelvis trä, textil- och keramikförpackningar bör sorteras ut men i en gemensam fraktion som avser övriga förpackningar.

De nya bestämmelserna bör kompletteras med nya instruktioner om var hushållen och verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i ett flerbostadshus ska lämna sitt avfall. Förpackningsavfall som produceras i ett hushåll eller i en verksamhet vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i ett flerbostadshus ska lämnas till det insamlingssystem som kommunen tillhandahåller och till ett insamlingssystem i form av ett retursystem som en producentansvarsorganisation driver. Genom hänvisningar till förpackningsförordningen bör det framgå

att avfall av de vanligast förekommande förpackningsmaterialen papper och kartong, plastförpackningar, metallförpackningar, färgade glasförpackningar och ofärgade glasförpackningar ska lämnas till det fastighetsnära insamlingssystem som kommunen tillhandahåller. Avfall av övriga förpackningsmaterial, liksom skrymmande förpackningar ska lämnas på de lättillgängliga insamlingsplatserna.

En förpackning som innehåller avfall bör skiljas från innehållet i förpackningen

Av kommissionens tillkännagivande om teknisk vägledning om klassificering av avfall (2018/C 124-01) framgår att en förpackning för att vara förpackningsavfall vid klassificering enligt kommissionens beslut om avfallsförteckning bör vara ”nominellt tom” (kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall). Uttrycket nominellt tom bör förstås som att förpackningens produktinnehåll effektivt har avlägsnats, dvs. genom att förpackningen tömts eller skrapats ur. Det faktum att minimala rester av innehållet finns kvar i förpackningsavfallet utesluter inte att förpackningen betraktas som nominellt tom.

I den nuvarande bestämmelsen om utsorteringsskyldighet i avfallsförordningen anges att den som har förpackningsavfall ska sortera ut förpackningsavfallet från annat avfall (3 kap. 4 §). Avsikten med denna bestämmelse har varit att den ska innefatta en skyldighet att skilja förpackningen från innehållet. Mot bakgrund av vad som framgår av kommissionens vägledning finns det dock ett behov av att införa en bestämmelse om att utsorteringskravet innefattar en skyldighet att skilja en förpackning som innehåller avfall från innehållet i förpackningen. Detta överensstämmer även med avfallshierarkin, en prioriteringsordning som regleras i miljöbalken och som syftar till att avfall i första hand ska förebyggas och att det avfall som ändå produceras ska hanteras på ett resurseffektivt sätt (2 kap. 5 § och 15 kap. 10 §).

Enligt 28 § i 2006 års förpackningsförordning finns en skyldighet för bl.a. andra förbrukare än hushåll, till exempel verksamheter, att sortera ut förpackningar från hushållsavfall och annat avfall och lämna dem för borttransport i de insamlingssystem som producenterna eller kommunen tillhandahåller för sådant avfall.

I Naturvårdsverkets skrivelse Uppdrag att föreslå genomförande av artikel 22 om bioavfall Europaparlamentets och rådet direktiv 2008/98/EG i den svenska lagstiftningen (redovisningen av bioavfallsuppdraget, 2021-09-02) framhålls att en skyldighet att manuellt eller maskinellt packa upp förpackat livsmedelsavfall i butik kan innebära betungande ekonomiska konsekvenser och andra praktiska svårigheter, t.ex. brist på utrymme och personal. Det kan även uppkomma sanitära svårigheter. Av redovisningen framgår att Naturvårdsverket bedömer att sortering vid källan, dvs. hos grossister och i detaljhandelslokaler i praktiken är näst intill orimlig. Naturvårdsverket framhåller dock att en utsortering exempelvis på behandlingsanläggningar skulle resultera i rena strömmar

av bioavfall och förpackningsavfall samt stämma överens med förpackningsförordningens krav.

Naturvårdsverket framhåller att det finns en osäkerhet kring när förpackningsavfall kan anses ha producerats, dvs. om förpackningen ska ha brutits upp för att den ska ses som förpackningsavfall. Av redovisningen av bioavfallsuppdraget framgår dock att det är Naturvårdsverkets tolkning att skyldigheten att sortera ut förpackningar och lämna dem för borttransport inte uppstår så länge dessa är obrutna.

För att främja avfallsförebyggande och ökad materialåtervinning eller biologisk behandling av såväl förpackningsavfall som avfall som är förpackat bör det införas krav på att skilja förpackningar från innehållet i förpackningen införas.

På grund av de praktiska svårigheterna vid hantering av avfallet i butik bör skyldigheten utformas på ett sätt som innebär att den som innehar en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet. Detta innebär att innehavaren kan uppfylla skyldigheten genom att själv skilja innehållet på platsen där avfallet producerats eller genom att se till att förpackningen skiljs från innehållet på en behandlingsanläggning. Om förpackningarna skiljs från innehållet på en behandlingsanläggning så omfattas innehavaren av förpackningsavfallet därefter av skyldigheten att lämna det till insamling i enlighet med bestämmelserna i avfallsförordningen. Om innehavaren själv vill ta hand om detta avfall finns möjlighet att anmäla sig som ett marknadsdrivet återvinningssystem. Med förpackningsavfall avses i förpackningsförordningen och avfallsförordningen förpackningar eller förpackningsmaterial som är avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken. Denna förklaring kan omfatta även annat avfall än sådant avfall som omfattas av kapitel 15 i bilaga 3 i avfallsförordningen.

Eftersom det är förenat med kostnader att behöva skilja förpackningar från innehållet kommer den nya bestämmelsen särskilt ge ett incitament att förebygga att det uppstår matavfall. I livsmedelshandeln finns redan flera initiativ för att minska matsvinnet, t.ex. prissänkningar för varor med kort bäst före-datum eller att livsmedlen skänks till sociala verksamheter. Om förpackat matavfall ändå uppstår ska matavfallet skiljas från förpackningen. Det ger möjlighet till biologisk behandling genom produktion av biogas. Det innebär även att mer förpackningsavfall kan sorteras ut och materialåtervinnas. Skyldigheten bör dock inte begränsas till förpackningar som innehåller matavfall och den bör gälla både för hushåll och verksamheter.

Undantag för förpackningar som utgör farligt avfall och förpackningar som innesluter läkemedelsavfall

Det bör införas undantag från kravet på att skilja förpackningen från sitt innehåll. Om det tidigare innehållet i en förpackning innebär att det finns rester av eller innehåll som gör att förpackningen är förorenad med farliga ämnen ska förpackningsavfallet inte lämnas i förpackningsinsamlingen. Det bör därför införas en bestämmelse om att förpackningsavfall som på grund av sitt tidigare innehåll utgör farligt avfall inte ska sorteras ut som förpackningsavfall. I avsnitt 9.4 (Krav på utsortering och separat hantering av farligt avfall) föreslås att sådant avfall i stället ska sorteras ut som farligt avfall.

Kravet på att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet bör inte gälla förpackningar som på grund av sitt resterande innehåll utgör farligt avfall. Även dessa förpackningar bör i stället sorteras ut och hanteras som farligt avfall.

Även sådana förpackningar som innehåller läkemedel bör i vissa fall undantas från kravet på att skilja förpackningen från innehållet. Det är viktigt att det är enkelt att lämna ifrån sig läkemedelsavfall. Detta bl.a. med hänsyn till att en stor del av läkemedelsavfallet produceras av äldre människor. För att underlätta den praktiska hanteringen av läkemedelsavfallet finns det skäl att möjliggöra att det lämnas till insamling i sin förpackning. Därför bör det införas en möjlighet till undantag från kravet på att skilja förpackningen från innehållet om förpackningen underlättar den praktiska hanteringen av läkemedelsavfallet.

Utsorteringskrav vid verksamheter

Enligt gällande rätt ska en verksamhetsutövare som producerar eller hanterar avfall ansvara för att det avfall som produceras eller hanteras inom verksamheten tas om hand på ett godtagbart sätt med hänsyn till människors hälsa och miljö (15 kap. 11 och 11 a §§ miljöbalken). Verksamhetsutövaren ansvarar också för att klassificera sitt avfall och sortera ut förpackningsavfall enligt utsorteringskraven i avfallsförordningen. Verksamheterna ska lämna förpackningsavfallet antingen till de insamlingssystem som producenterna tillhandahåller eller till de insamlingssystem som kommunen tillhandahåller (28 § 2006 års förpackningsförordning och övergångsbestämmelserna till 2018 års förpackningsförordning).

I avsnitt 9.3 föreslås att den som har förpackningsavfall ska sortera ut detta i olika förpackningsmaterial. Bestämmelserna träffar även verksamheter. Det bör inte påverka verksamheternas avfallshantering nämnvärt i och med att de bör förfara på detta sätt redan i dag. I avsnitt 9.3 framgår också att om en separat insamling inte är genomförbar eller nackdelar överväger fördelarna med en separat insamling kan Naturvårdsverket besluta om dispens.

När det gäller verksamheter som är serveringsställen och serverar mat och dryck i förpackningar och dessutom erbjuder möjlighet till förtäring på stället, har det uppmärksammats i aktörsdialogerna att nuvarande reglering är något otydlig i fråga om vilka skyldigheter som faller på serveringsstället och vilka skyldigheter som faller på de privatpersoner som besöker serveringsstället i serveringslokalen (till skillnad från i restaurangköket). Det har betydelse både var avfallet produceras och vem som är i besittning av avfallet. Serveringsställena erbjuder också ofta olika service, både sittplatser och möjlighet att ta med sig den förpackade maten från serveringsstället, s.k. take-away. I båda fallen köper privatpersonerna både maten och förpackningarna av serveringsstället. Det är uppenbart att förpackningsavfallet är privatpersonernas ansvar när förpackningsavfallet produceras på ett annat ställe än i serveringsställets lokaler. Den som har förpackningen när den inte längre finns på serveringsstället är privatpersonen, som, när förpackningen blir avfall, ska sortera avfallet i hushållet eller i de insamlingssystem som finns på allmän plats.

Det bör dock förtydligas vem som har ansvaret för förpackningsavfallet när det produceras i serveringsställets lokal. I ett sådant fall bör det vara serveringsställets ansvar att ge den som har förpackningsavfall som har producerats i serveringslokalen möjlighet att sortera ut avfallet och även att se till att det omhändertas på ett korrekt sätt.

En sådan reglering skulle inte träffa s.k. food trucks, kaffevagnar och liknande mobila livsmedelsverksamheter utan sittplatser, dvs. som inte erbjuder förtäring på stället. I avsnitt 9.5.1 föreslås att kommunerna ska samla in förpackningsavfall på särskilt iordningsställda platser för allmänheten. Kommunen kan påverka var mobila livsmedelsverksamheter parkeras inom kommunen och bör därmed kunna styra att dessa ställs upp på lämpliga platser där insamlingssystem finns tillgängliga. Andra mobila livsmedelsverksamheter behöver tillfälliga livsmedelstillstånd eller registreringar av mobila anläggningar. Det är därför inte nödvändigt att införa särskilda skyldigheter med avseende på denna avfallshantering. Miljöförvaltningarna har möjlighet att bedriva tillsyn gentemot dessa verksamheter utifrån miljöbalkens allmänna hänsynsregler och har då möjlighet att utifrån 2 kap. miljöbalken ställa krav på avfallshanteringen om det bedöms som nödvändigt utifrån servering av antalet portioner och eventuell nedskräpningsproblematik.

9.3.2 Undantag från kraven

Förslag: Naturvårdsverket ska få besluta om dispens från kravet på utsortering och separat insamling och därmed medge att de olika material som förpackningsavfallet består av blandas. Dispens ska kunna ges utifrån en bedömning av om separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna.

Tillsynsmyndigheten ska i det enskilda fallet kunna ge den som producerar avfall i en yrkesmässig verksamhet dispens från kravet på att skilja förpackningen från dess innehåll.

Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på att skilja en förpackning som innehåller avfall från innehållet.

Skälen för förslaget

Dispens från kravet på utsortering och separat insamling

Det har under framtagandet av förslagen i denna promemoria inte kommit fram några skäl som ger anledning att frångå utgångspunkten att utsortering och separat insamling ska ske och att blandningar av materialen inte får ske.

Utsorteringen fyller dock inte något självändamål utan syftar till att underlätta insamling och materialåtervinning. Olika länder har olika utsorteringskrav. I Danmark är det t.ex. obligatoriskt att sortera ut kartong för mat och dryck från övriga förpackningar av kartong. I Tyskland och Finland samordnas förpackningsinsamlingen med insamling av annat avfall av samma material. I beaktande av dessa variationer och att avfallsströmmar kan förändras över tiden, är det lämpligt att skapa en viss flexibilitet för effektivare utsorterings- och insamlingslösningar än de gängse.

I avfallsförordningen finns bestämmelser om undantag från kraven på separat insamling där separat insamling inte är genomförbar eller inte ger fördelar som överväger nackdelarna (3 kap. 13–17 §§). Undantag kan göras genom generella föreskrifter eller dispens i det enskilda fallet. För förpackningsavfallet bör Naturvårdsverket kunna meddela dispens på ansökan av en kommun i fråga om det avfall om samlas in av kommunen och på ansökan av den ansvariga producentansvarsorganisationen i fråga om vissa verksamheters avfall.

Dispenser från kraven på att skilja förpackningen från sitt innehåll, utsortering och separat insamling

Det bör också införas en möjlighet att i det enskilda fallet ge dispens från kravet på att skilja en förpackning som innehåller avfallet från dess innehåll. Denna möjlighet kan vara särskilt viktig i områden där det för närvarande finns brist på anläggningar för sådan hantering. Eftersom det är fråga om lokala förutsättningar bör ansökan om sådan dispens prövas av tillsynsmyndigheten. Möjligheten att ansöka om dispens bör begränsas till den som producerar avfall i en yrkesmässig verksamhet. De som producerar avfall i en verksamhet som inte är yrkesmässig bedöms inte ha samma behov av undantag i det enskilda fallet. Även vid prövning av sådan ansökan om dispens bör hänsyn tas till om det är genomförbart att skilja förpackningen från sitt innehåll eller om det inte ger fördelar som överväger nackdelarna.

Föreskrifter om undantag från krav på att skilja förpackningar från sitt innehåll

Naturvårdsverket bör få möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att skilja förpackningar från sitt innehåll.

Naturvårdsverket har ett bemyndigande att meddela föreskrifter om att tillsynsmyndigheten är skyldig att lämna uppgifter om beslut om dispens. Detta bemyndigande bör utökas till att även omfatta dispenser från kravet på att skilja förpackningar från sitt innehåll som tillsynsmyndigheten lämnar. Genom information om sådana dispenser kan Naturvårdsverket få ett underlag för att bedöma ett eventuellt behov av undantag genom generella föreskrifter.

9.4 Krav på utsortering och separat hantering av farligt avfall

Förslag: Det ska införas en bestämmelse som innebär att farligt avfall ska sorteras ut och hanteras skilt från annat avfall.

Skälen för förslaget: Av avfallsdirektivet framgår att medlemsstaterna senast den 1 januari 2025 ska införa separat insamling av farliga avfallsfraktioner som produceras av hushåll för att säkerställa att de behandlas i enlighet med artiklarna 4 och 13 och inte förorenar andra kommunala avfallsflöden (artikel 20.1).

Merparten av de kommunala renhållningsordningarna innehåller bestämmelser om att farligt avfall ska sorteras ut, hållas skilt från annat avfall

och lämnas i kommunens insamlingssystem för farligt avfall. För att genomföra direktivet bör det införas ett krav i avfallsförordningen på att farligt avfall ska sorteras ut och hanteras skilt från annat avfall.

Förekomsten av farliga ämnen riskerar att göra avfall olämpligt för materialåtervinning. För att främja utveckling av giftfria materialkretslopp är det viktigt att hantera avfall med farliga ämnen skilt från annat avfall. Detta gäller både avfall som produceras av hushåll och avfall som produceras av verksamheter. Det bör därför införas en bestämmelse i avfallsförordningen som innebär att farligt avfall ska sorteras ut och hanteras skilt från annat avfall.

Det finns även andra krav på hantering av farligt avfall. I 4 kap. avfallsförordningen finns bestämmelser om att farligt avfall inte får blandas eller spädas ut.

9.5 Ett kommunalt insamlingsansvar

9.5.1 Kommunal insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter

Förslag: Kommunerna ska ta över ansvaret för insamling av förpackningsavfall från hushåll, inklusive avfall som uppstår på allmän plats och insamling från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus.

Det ska införas en bestämmelse som upplyser om att förordningen innehåller föreskrifter som

- preciserar kommunens ansvar enligt miljöbalken när det gäller kommunalt avfall som består av förpackningar från hushåll, från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens förpackningsavfall och förpackningsavfall som produceras på allmän plats,
- utvidgar kommunens ansvar när det gäller sådant förpackningsavfall från verksamheter som inte är kommunalt avfall, och
- begränsar kommunens ansvar genom det producentansvar som föreskrivs i förordningen.

Möjligheten enligt miljöbalken för regeringen att föreskriva om att kommunen ska ansvara för annat avfall än sådant som kommunen redan ansvarar för ska utvidgas till att avse avfall som omfattas av producentansvar, om det finns samordningsfördelar med att kommunen hanterar sådant avfall tillsammans med avfall som kommunen ansvarar för.

Kommunen ska också informera avfallsinnehavarna om utsorteringskraven och vald insamlingslösning.

Skälen för förslaget

Det finns flera fördelar med kommunal insamling från hushållen

I vägvalet när det gäller hur insamlingen av förpackningsavfall från hushållen ska styras står det mellan att antingen försöka utveckla ett nytt operationellt producentansvar, där ansvaret kan fördelas i tid och rum av staten (se vidare avsnitt 10) eller att låta kommunerna ansvara för insam-

lingen. Med beaktande av för- och nackdelar med de två valmöjligheterna, framstår ett kommunalt ansvar som lämpligast.

Kommunerna har för det första starka ekonomiska incitament att utveckla bostadsnära insamling. De betalar skatt för förbränning av restavfall, vilket betyder att kommuninvånarna får betala extra för de förpackningar som inte har sorterats ut. Hämtning och transport av restavfall kan också bli dyr på grund av onödigt stora volymer. Vidare får kommunerna i praktiken ofta stå för kostnaden för renhållning runt nedskräpade återvinningsstationer, liksom på offentliga platser där producenterna inte erbjuder någon utsorteringsmöjlighet.

Kommunerna har för det andra möjligheter att samordna insamlingen av förpackningsavfall med insamling av annat avfall som kommunen ansvarar för, vilket bör ge ett effektivare transportarbete.

För det tredje är det för staten administrativt enklare att styra kommunerna. De har ett grundläggande ansvar för insamling av vissa avfallsslag som de finansierar via avfallstaxan. De kan samarbeta med varandra i kommunalförbund och är sällan eller aldrig varandras konkurrenter. Regelverket kan hållas betydligt enklare eftersom det t.ex. inte behövs någon prövning av lämplighet eller några krav på säkerheter. Kommunerna besitter vidare stor lokalkännedom och det finns redan kommunala föreskrifter som styr hämtningen av restavfall som tar hänsyn till bl.a. fastigheternas utseende och vägarnas skick i olika kommuner, vilket innebär att kommunerna har bättre möjlighet att praktiskt utföra en hämtning av avfallet i olika delar av kommunen.

En ytterligare fördel med en kommunal insamling är att risken för att avfallet inte hämtas elimineras. Om producenterna ansvarar finns en viss risk för att någon aktör kan hamna på obestånd och att insamlingen plötsligt upphör. Trots sanktionsmöjligheter finns inte någon möjlighet att tvinga ett privat bolag att de facto hämta avfallet.

Det bör samtidigt understrykas att riskerna att kommunerna inte löpande får ut ersättning för sitt insamlingsarbete är små. Förslaget till modell för ersättning och transferering innebär att den säkerhet en producentansvarsorganisation är skyldig att ställa kommer att aktualiseras på kort varsel om organisationen av någon anledning skulle dröja med att betala sin avgift (se avsnitt 9.9.5). Om det av någon anledning inte finns någon producentansvarsorganisation ska Naturvårdsverket fakturera producenterna direkt för kostnaderna.

Även information till och kommunikation med avfallsinnehavarna gynnas av ett kommunalt ansvar för förpackningsinsamlingen. Ett kommunalt ansvar för insamlingen möjliggör en mer samlad information om hur avfallet ska sorteras ut. Det skapar också möjlighet till lokal rådgivning och problemhantering, i kontrast till producentansvarsorganisationernas nationellt centraliserade organisation. I en konfliktsituation kan kommunen utöva myndighet gentemot sina medborgare som leder till ett överklagbart beslut som sedan kan domstolsprövas.

Avfall Sverige och FTI har, parallellt med den aktörsdialog som förts för framtagandet av förslagen i denna promemoria, fört egna diskussioner med utgångspunkten att om kommunerna och majoriteten av producenterna kan komma överens om en gemensam inriktning så skulle den kunna utgöra en grund för Miljödepartementet att ta fram ett förslag som har bästa möjliga förutsättningar för en effektiv och lyckad implemen-

tering. Diskussionerna utmynnade i att det enligt nämnda aktörer finns förutsättningar för att införa ett kommunalt ansvar. Den fortsatta dialogen utmynnade i att det fanns olika uppfattningar i enskilda frågor och detaljer.

Ett kommunalt insamlingsansvar kan sammantaget ge förbättrad kapacitet, säkerhet och lokal förankring, samtidigt som det möter acceptans hos de mest centrala aktörerna. I den dialog som föregått framtagandet av förslagen i denna promemoria har flera alternativa lösningar diskuterats, inte minst alternativet att producenterna ansvarar för insamlingen. Alternativen beskrivs särskilt i avsnitt 10. De alternativ som avhandlas är i tur och ordning:

- en fortsatt utveckling av 2018 års tillståndssystem
- tilldelning av monopol, och
- ett statligt upphandlingssystem

Kommunal insamling av förpackningsavfall från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus

I avsnitt 9.7.1 föreslås att ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter även i fortsättningen ska ligga på producenterna. I den dialog som genomförts i samband med framtagandet av förslagen i denna promemoria har både Avfall Sverige och producenterna samtidigt förespråkat att kommunerna bör ansvara för hämtning vid mindre verksamheter. Olika gränsdragningar för det kommunala insamlingsansvaret för hämtning från verksamheter har diskuterats utifrån var samordningsvinster med hämtning från hushållen kan uppkomma.

I den tyska lagstiftningen omfattas vissa verksamheter av samma hämtning som hushållen. En avgränsning görs dels genom en uppräkning av specifika verksamheter, dels utifrån mängd avfall och att tömningsfrekvensen ska vara densamma som för hushållen (jfr 3 § Verpackungsgesetz, utfärdad den 5 juli 2017). Aktörerna anser samstämmigt att det kommunala insamlingsansvaret bör avgränsas på ett annat sätt än i Tyskland, nämligen till verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i ett flerbostadshus. Den avgränsningen är tillräckligt tydlig och kommer samtidigt att fånga ett stort antal små företag som bedriver verksamheter i nära anslutning till hushållen i flerbostadshus. Det kan t.ex. handla om restauranger eller frisörsalonger som hyr lokaler på bottenvåningen och utnyttjar hushållens behållare eller har identiska behållare uppställda i samma utrymme som hushållen. De skäl som aktörerna för fram är att andra lösningar skulle vara kostsamma och opraktiska, samtidigt som kommunerna redan i många fall står för insamlingen från sådana verksamheter. Verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus bör därför ingå i det kommunala insamlingsansvaret.

I betänkandet Att äga avfall (SOU 2021:24) föreslås att det ska införas ett s.k. frival som innebär att verksamheter kan välja om de vill hantera kommunalt avfall på annat sätt än genom att lämna detta till kommunen. Avfall som omfattas av producentansvar omfattas dock inte av förslaget, varför ett eventuellt genomförande av frivalet inte påverkar förslagen i denna promemoria (SOU 2021:24 s. 128).

Kommunen bör samla in förpackningar som inte är kommunalt avfall

En verksamhet kan producera förpackningsavfall som är kommunalt avfall men också avfall som inte är kommunalt avfall, dvs. avfall som till sin art och sammansättning inte liknar kommunalt avfall (jfr 15 kap. 3 § miljöbalken). Av Naturvårdsverkets vägledning till definitionen av kommunalt avfall framgår att bedömningen vid gränsdragningssvårigheter behöver utgå från information om avfallet ursprung och natur. Det anges att förpackningsavfall från industrin eller grossistverksamhet sannolikt inte är av samma art och sammansättning som avfall från hushåll.

Ett utvidgat bemyndigande i miljöbalken

För att regeringen ska kunna föreskriva om skyldighet för kommunen att samla in förpackningsavfall som inte är kommunalt avfall bör det införas ett utvidgat bemyndigande i miljöbalken. Regeringen får enligt miljöbalken meddela föreskrifter om att kommunen ska ansvara för att annat avfall än sådant som kommunen redan ansvarar för (15 kap. 22 § miljöbalken). Föreskrifterna får dock endast avse avfall som av hälso- eller miljöskäl behöver hanteras av kommunen. Det kan visserligen hävdas att en kommunal insamling av förpackningsavfall som inte är kommunalt avfall från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushåll är motiverad av miljöskäl på grund av samordningsfördelar. För att tydliggöra detta är det dock lämpligt att uttryckligen ange samordningsfördelar i bemyndigandet.

Det finns andra områden där det är eller kan vara aktuellt att låta kommunen ansvara för insamling av annat avfall än sådant som kommunen redan ansvarar för på grund av samordningsfördelar. Kommunerna har i dag ansvar för att transportera bort avfall från sådana mottagningsanordningar för avfall från fartyg som avses i förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg (4 kap. 8 § avfallsförordningen). Mottagningsanordningarna i hamnar och kommunens borttransport motiveras av att det är viktigt att se till att avfallet inte hamnar i havet. Europaparlamentets och rådet direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) innebär att avfall som utgörs av fiskeredskap ska sorteras ut och samlas in separat, och att det ska införas ett producentansvar för fiskeredskap (artikel 8.6 och 8.7). I promemorian Producentansvar för fiskeredskap – kompletteringar till Havs- och vattenmyndighetens rapport (M2021/01749) föreslås att kommunerna alltjämt ska transportera bort avfall som utgörs av fiskeredskap från mottagningsanordningar men få ersättning för detta från producenterna. Avfall som utgörs av fiskeredskap som varit avsedda att användas i yrkesmässig verksamhet är inte kommunalt avfall. Ett alternativ hade varit att låta producenterna ansvara för insamling av de utsorterade fiskeredskapen. Eftersom kommunen redan har ansvar för borttransport av avfall från mottagningsanordningar finns det dock tydliga samordningsfördelar med att kommunen ska samla in avfallet. Det är lämpligt att bemyndigandet i miljöbalken uttryckligen omfattar även denna situation.

Bemyndigandet bör därför utvidgas till att avse föreskrifter om att kommunen ska ansvara för annat avfall än sådant avfall som avses i 15 kap. 20 §, om det rör sig om avfall som omfattas av producentansvar

och det finns samordningsfördelar med att kommunen hanterar sådant avfall tillsammans med avfall som omfattas av kommunens ansvar.

Kommunal insamling av förpackningsavfall från allmän plats

I aktörsdialogerna har producenterna varit emot att producenterna skulle ha ett ansvar för insamling i utemiljöer, vare sig ett organisatoriskt eller finansiellt ansvar. De har fört fram att det är en mycket liten del av förpackningarna som produceras i utemiljöer och att det avfall som hamnat i de olika behållarna närmast varit osorterat och således av en så låg kvalitet att materialåtervinning av materialen inte varit möjlig. Som motargument har förts fram att det bör gå att erhålla bättre resultat om insamlingen görs över hela Sverige och i större skala samt om det samtidigt införs fastighetsnära insamling vid hushållen och separat insamling på serveringsställen.

Enligt engångsplastdirektivet ska det införas system för utökat producentansvar för alla plastprodukter för engångsbruk som listas i direktivets bilaga del E (artikel 8.1). För flera av de produkter som omfattas av direktivet (livsmedelsbehållare, dryckesbehållare, plastbärkassar m.m.) ska producenterna dels täcka kostnaderna för att städa upp avfallet från dessa produkter (artikel 8.2 första stycket b), dels kostnaderna för insamlingen av avfall från dessa produkter som slängs i offentliga system (artikel 8.2 första stycket b). För i vart fall dessa kostnader krävs det således enligt EU-rätten att producenterna bekostar insamling, påföljande transport och behandling av avfallet. Det kan ske antingen genom separat insamling, eller genom att de står för sin andel av kostnaderna för hanteringen av avfall i offentliga system.

I nuvarande reglering framgår att producenterna ska ha ett lämpligt insamlingssystem som underlättar för den som innehar förpackningsavfall att lämna ifrån sig detta (övergångsbestämmelserna till 2018 års förordning och 25 § 2006 års förordning). Det finns inga undantag för vilket förpackningsavfall som ska tas om hand. Producenternas skyldighet att tillhandahålla ett insamlingssystem gäller således allt förpackningsavfall oavsett om det uppstår i ett hushåll, på allmän plats eller i en verksamhet. Detta fungerar dock inte i praktiken. I engångsplastpromemorian konstateras att frågan om förtydligande av krav på insamling av dessa engångsplastprodukter i utemiljöer bör övervägas i samband med en översyn av insamlingssystemet för alla förpackningar (s. 128–131).

Förpackningsdirektivet omfattar alla förpackningar och allt förpackningsavfall oavsett var förpackningsavfallet härrör från (artikel 2). Kravet på separat insamling enligt avfallsdirektivet (artikel 11.1) gör heller ingen åtskillnad på platsen där avfallet uppkommer. Det måste också anses mest förenligt med direktivens syfte att det ges möjlighet till utsortering av alla förpackningsmaterial även i utemiljöer, och då är det producenterna som ska bekosta den (artikel 8a.4 a avfallsdirektivet).

Det är också pedagogiskt att ha samma utsorteringskrav överallt. Det bör finnas goda chanser att kvaliteten på insamlingen på allmän plats blir fullt acceptabel över tid när det ges möjlighet till utsortering. Insamlingen kommer då också att bli kostnadseffektiv.

När det så gäller vem som bör ansvara för insamlingen görs följande överväganden. Av lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om

gaturenhållning och skyltning (renhållningslagen) framgår att kommunen har renhållningsansvar för allmänna platser för vilka kommunen är huvudman (2 och 4 §§). Kommunerna har också ansvar för att kommunalt avfall inom kommunen behandlas (15 kap. 20 § miljöbalken). Kommunerna städar därför inte enbart upp det avfall som skräpats ned utan tillhandahåller även insamlingskärl på platser utomhus. Insamlingen av avfallet som slängs i dessa kärl finansieras av skatteintäkter eller via avfallstaxan som betalas av kommunens invånare. Förpackningsavfall som produceras i utemiljöer samlas vanligen inte in skilt från annat avfall av en kommun.

Kommunerna har i dag ett renhållningsansvar i utemiljöer och har på grund av detta redan ett antal sopkärl för blandat avfall uppsatta inom sina områden. En separat insamling av förpackningsavfall bör gå att samordna med de befintliga kärlen. Kommunerna har även bättre översikt över var avfall produceras och vilka platser som lämpar sig för att ställa upp insamlingskärl än vad producenterna har. Det är vidare enklare för en kommun, som ändå är huvudman för allmänna platser, att bestämma var och hur insamlingsplatserna för förpackningsavfallet ska utformas. Avfall Sverige har varit positivt till att kommunerna ges detta ansvar men önskat att ansvaret preciseras för att inte bli för vidsträckt (Avfall Sveriges Kommentarer till bestämmelser om förpackningsavfall presenterade vid möte den 21 maj 2021). Det bör således vara kommunerna som ansvarar för den separata insamlingen av förpackningsavfall i utemiljöer. I avsnitt 9.6.5 behandlas frågan om omfattningen på insamlingen.

Kommunen bör ansvara för information till avfallsinnehavarna

När kommunen tar över ansvaret för insamling av förpackningsavfall vid hushåll och samlokaliserade verksamheter samt på allmän plats, är det lämpligt att kommunerna även tar ansvar för information till berörda innehavare av avfall om var och hur de ska sortera ut sitt avfall. Ett kommunalt ansvar för detta förbättrar också möjligheterna att, efter behov, ge en mer samlad information om sortering av samtliga avfallsfraktioner som kan vara aktuella hos hushållen och vissa av verksamheterna. Att informationen kommer från respektive kommun och inte en central producentansvarsorganisation innebär att informationen till hushållen och de samlokaliserade verksamheterna blir mer anpassad till lokala förhållanden.

9.5.2 Kommunens ansvar ska upphöra när förpackningsavfallet överlämnats till en godkänd producentansvarsorganisation

Förslag: Kommunens ansvar ska upphöra när avfallet har överlämnats till en producentansvarsorganisation. Överlämnandet ska ske på omlastningsstationer som kommunen tillhandahåller. Kommunerna ska, så långt som möjligt, till respektive producentansvarsorganisation överlämna den mängd förpackningsavfall som motsvarar organisationens marknadsandel utifrån Naturvårdsverkets beslut. Kommunerna ska ha rutiner för att på ett skäligt sätt beräkna och kontrollera att rätt avfallsmängd överlämnas till respektive producentansvarsorganisation.

Kommunerna ska också till Naturvårdsverket varje kvartal lämna uppgifter om insamlade mängder förpackningsavfall. Producentansvarsorganisationerna ska lämna uppgifter om mottagna mängder förpackningsavfall. Om en producentansvarsorganisation har tagit emot för mycket eller för lite förpackningsavfall ska Naturvårdsverket besluta om korrigerande mängder förpackningsavfall för nästkommande år.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldigheter för kommuner att vidta nödvändiga åtgärder för att ansvarsfördelningen mellan kommuner och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera.

Skälen för förslaget: Kommunerna bör överlämna det insamlade förpackningsavfallet till producentansvarsorganisationerna. För detta ändamål bör kommunerna tillhandahålla omlastningsstationer. Precis som för insamlingen finns inga hinder för att kommunerna samarbetar kring omlastningsstationerna i ett kommunalförbund.

Producentansvarsorganisationerna kommer att ha olika marknadsandelar och kommer att ansvara för sin andel av det totala avfallsflödet för respektive material som förpackningsavfallet består av (se vidare om beräkning av marknadsandelar i avsnitt 9.10). Kommunen bör, så långt det är möjligt, överlämna förpackningsavfallet till producentansvarsorganisationerna i en omfattning som motsvarar den producentansvarsorganisationens marknadsandel för respektive material. För att överlämningen av avfallet ska fungera så bra som möjligt bör kommunen upprätta rutiner för att på ett skäligt sätt beräkna och kontrollera att rätt avfallsmängd överlämnas till respektive producentansvarsorganisation. Efter överlämning och invägning bör kommunens ansvar ta slut och producentorganisationens ansvar ta vid.

För att säkerställa att producentansvarsorganisationerna över tid inte får för mycket eller för lite förpackningsavfall bör kommunen också vara skyldig att varje kvartal lämna uppgifter till Naturvårdsverket om överlämnade mängder. Producentansvarsorganisationerna bör på motsvarande sätt vara skyldiga att lämna uppgifter om mottagna mängder. Om det visar sig att en producentansvarsorganisation mottagit för mycket eller för lite mängder förpackningsavfall i förhållande till sin marknadsandel bör Naturvårdsverket i slutet av året fatta beslut om korrigerande mängder för nästkommande år.

Enligt miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar för kommunalt avfall fråga om avfall som omfattas av producentansvar (15 kap. 21 §). De skyldigheter för kommunerna som beskrivs ovan är en konsekvens av att producentansvaret när det gäller avfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter begränsas till behandling av avfallet, dvs. insamlingsansvaret ligger kvar på kommunerna. Det nämnda bemyndigandet kan dock inte anses omfatta föreskrifter om skyldighet för kommunerna att tillhandahålla omlastningsstationer och införa rutiner för att rätt mängd avfall ska överlämnas till producentansvarsorganisationerna. Det bör därför införas ett bemyndigande i miljöbalken för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheter för kommuner att vidta nödvändiga åtgärder för att ansvars-

fördelningen mellan kommuner och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera.

9.6 Utformningen av den kommunala insamlingen

9.6.1 Fastighetsnära insamling

Förslag: Kommunerna ska samla in hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen: papper och kartong (pappersförpackningar), plastförpackningar, ofärgade och färgade glasförpackningar och metallförpackningar. Förpackningsavfall av nämnda material ska samlas in från den fastighet där avfallet produceras (fastighetsnära insamling). Kommunen ska också ansvara för insamling av förpackningsavfall från verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus.

Skälen för förslaget

Den fastighetsnära insamlingens positiva effekter består inte enbart i att hushållen har nära till insamlingen utan också i att den är sammanhållen. Förpackningsavfall uppstår dagligen i ett hushåll, kopplat till exempelvis matlagning, rengöring och kroppsvård. Det sparar tid och kraft för hushållen om de kan ta samtliga vanligt förekommande förpackningsavfall till ett och samma utsorteringsställe. I en sammanhållen insamling ligger också att möjligheten till en enkel utsortering i princip ska vara oberoende av var i landet man bor eller vilken boendeform man har valt.

Att en sammanhållen insamling av förpackningsavfall är miljömässigt optimal styrks också av referensdokumentet till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1221/2009 av den 25 november 2009 om frivilligt deltagande för organisationer i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) och om upphävande av förordning (EG) nr 761/2001 och kommissionens beslut 2001/681/EG och 2006/193/EG. Enligt referensdokumentets kriterier för bästa miljöledningspraxis för avfallsinsamling, är det främsta målet med en avfallsinsamlingsstrategi att i rätt tid och på ett ekonomiskt sätt samla in så mycket rätt källsorterat avfall som möjligt, i syfte att underlätta den efterföljande sorteringen och behandlingen och maximera materialåtervinningen. Dessa syften kan enligt kriterierna många gånger uppnås genom att ”införa insamling av återvinningsbara material från dörr till dörr (t.ex. papper, kartong, burkar, plast och glas), individuellt källsorterat där detta accepteras av allmänheten, i annat fall blandat och sorterat vid en materialåtervinningsanläggning; glas, följt av papper och kartong, samlas oftare in mer effektivt separat” (kommissionens beslut (EU) 2020/519 av den 3 april 2020 om referensdokument för bästa miljöledningspraxis (EMAS).

Av avfallsdirektivet följer att tillgången till insamlingssystemen ska finnas i lämplig omfattning inom de geografiska områden som medlemsstaterna bestämmer (artikel 8a.3 b). En fastighetsnära insamling av de vanligt förekommande förpackningsmaterialen från hushållen innebär en lämplig tillgång i hela Sverige.

Utmaningar i fastighetsnära insamling av glasförpackningar

Erfarenheter från den fastighetsnära insamlingen visar att utsorteringen ökar och att kvaliteten på det utsorterade materialet blir bättre än om insamlingen sker längre från fastigheterna. Även utsorteringen av glas ökar, om än i mindre utsträckning än för de andra materialen.

Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) anser att hämtningen av glas inte bör ske fastighetsnära vid småhus. Den delen av insamlingen skulle i stället ske via glasigloos, på liknande sätt som i dagens system med återvinningsstationer. FTI anför en rad argument för sin ståndpunkt, se avsnitt 7.13. Det finns därför anledning att först redovisa argumenten och därefter bedöma dem.

Enligt studier som Svensk Glasåtervinning låtit utföra har det glasavfall som samlas in genom fastighetsnära insamling inneburit en ökad mängd finkrossat glas, vilket försämrar möjligheten att använda avfallet till nya glasförpackningar. Studierna visar också att mängden föroreningar av keramik, sten och porslin blir större vid fastighetsnära insamling. Dessa negativa resultat gäller i högre utsträckning vid insamling i flerfamiljshus. Enligt FTI riskerar därför en fortsatt utbyggd fastighetsnära insamling att väsentligt sänka kvaliteten på det insamlade glaset.

FTI bedömer också att de merkostnader som den fastighetsnära insamlingen vid småhus medför för avfall som består av glasförpackningar inte står i proportion till den ökade mängden glas. Enligt beräkningar av FTI 2019 skulle insamlade volymer endast öka med 3 procent vid borttransport från fastighetsgränsen. I sammanhanget pekar FTI på att de tekniska lösningar som finns för fastighetsnära insamling är starkt begränsade. Det riskerar därför enligt bolaget att uppstå en situation där en teknisk lösning som i dag omfattas av ett patent är den enda praktiskt genomförbara.

Ytterligare ett argument för att glasförpackningar inte behöver samlas in vid småhus är enligt FTI att det saknas skäl ur hälso- och miljösynpunkt eftersom materialåtervinningsmålet för glas, både utifrån EU:s och svenska bestämmelser, redan uppnås. Därmed finns det enligt FTI objektiva skäl för olika behandling av småhus och flerbostadshus. FTI ser också en risk för snedvridning av konkurrens om materialslag som uppnår sina mål avkrävs ökad servicegrad för att andra material inte når sina mål.

Argument för fastighetsnära insamling av glasförpackningar

Den första frågan som bör besvaras är om det är tillräckligt utifrån EU-lagstiftningen att uppfylla materialåtervinningsmålen och att inga ytterligare krav bör ställas på sådana material som når sina mål. En sådan tolkning saknar helt stöd i avfallsdirektivets och förpackningsdirektivets bestämmelser. Kraven på att varje medlemsstat ska nå viss grad av materialåtervinning till givna datum utgör en bland flera bestämmelser för att uppnå förpackningsdirektivets övergripande mål (artikel 1). Därutöver finns numera minimikrav på producentansvar i avfallsdirektivet. Att glasförpackningarna för närvarande uppnår sina materialåtervinningsmål utgör ensamt därför inget skäl till att inte låta avfall som består av glasförpackningar omfattas av fastighetsnära insamling vid småhus. Avfallsdirektivet kräver en lämplig tillgång till insamlingssystemet inom det geografiska område som medlemsstaten anger (art. 8a.3 b).

Det är i sammanhanget viktigt att väga in att förslagen i denna promemoria syftar till att bygga upp ett nytt insamlingssystem och bör ses i ett perspektiv av 10–15 år. Därför bör mer långsiktiga effekter beaktas minst lika mycket som kortsiktiga. Frågan som också bör ställas är således hur utfallet långsiktigt skulle bli vid frånvaro av fastighetsnära insamling av glasavfallet. Separat insamling av glasförpackningar har existerat i Sverige långt innan producentansvaret kom till, så på kortare sikt skulle hushållen antagligen acceptera att ta avfall som består av glasförpackningar till ett separat insamlingsställe. På längre sikt finns dock anledning att tro att viljan till utsortering skulle minska och att fler glasförpackningar skulle hamna i restavfallet, om inte även sådant avfall ingår i den fastighetsnära insamlingen.

Fråga nummer två är om olika hämtning mellan småhus och flerbostadshus skulle ha stöd i EU:s lagstiftning. Det kan konstateras att avfallsdirektivets allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar bl.a. innebär att medlemsstaterna inte får begränsa de täckningsområden som producenterna ansvarar för ”till de [områden] där avfallsinsamling och avfallshantering är mest lönsamt” (artikel 8a.3 a). Eftersom en utebliven fastighetsnära insamling skulle syfta just till att begränsa insamlingen till ett mindre lönsamt område – småhus – är det tveksamt om en sådan uppdelning skulle accepteras av kommissionen. Avgränsningarna bör bygga på objektiva kriterier och snarare utgå ifrån att det i vissa fall är svårt att nå en viss fastighet eller en grupp av fastigheter på grund av exempelvis fastighetens utseende. Den typen av avgränsningar gör kommunerna redan i dag med stöd av sin föreskriftsrätt ifråga om hämtningen av restavfallet. Avgränsningar bör således inte utgå från boendeform.

Vad som också bör noteras i sammanhanget är de faktiska konsekvenserna av FTI:s förslag för de 15 procent av småhusen, motsvarande runt 300 000 hushåll, som i dag har fastighetsnära insamling som inkluderar glasförpackningar. FTI:s förslag innebär således att den fastighetsnära insamlingen av glas skulle dras tillbaka för nämnda hushåll. Eftersom fastighetsnära insamling generellt har välkomnats i de småhusområden i vilka sådan har erbjudits, kan det förväntas att de flesta hushåll inte skulle se positivt på en försämrad hämtningsservice. Det är troligt att det skulle uppstå ett tryck på berörda kommuner att ordna fortsatt fastighetsnära insamling av glas mot en ersättning via avfallstaxan. Om de 70-talet kommuner där detta är aktuellt skulle gå önskemålen till mötes, skulle en betydande del av den svenska förpackningsinsamlingen återigen lida av varierande service över landet, sned kostnadsfördelning beroende på boendeform och sned kostnadsfördelning mellan vissa hushåll och producenterna. En sådan utveckling skulle inte vara förenlig med inriktningen på förslagen i denna promemoria och heller inte med säkerhet vara förenlig med EU:s krav på att producenterna ska bära de fulla kostnaderna för en lämplig insamling.

En tredje fråga är vilken vikt som bör fästas vid de merkostnader som fastighetsnära insamling medför för glasförpackningar, särskilt vid insamling vid småhus, i förhållande till ökad mängd utsorterad fraktion och minskad andel felsorterat i restavfallet. En relaterad fråga är risken för snedvriden konkurrens gentemot andra materialslag. Den positiva effekten av fastighetsnära insamling på utsortering är betydligt mindre för glas än

för andra material. En trolig förklaring är, som nämnts, att hushållen sedan länge är vana vid att glas ska sorteras separat. Samtidigt har en sammanhållen insamling av förpackningsavfall stora fördelar för insamlingen som helhet och därmed också för de enskilda materialen. Det ligger i systemets natur att det är svårt att dra skarpa gränser för när vissa kostnader, eller skillnader i kostnader, inte längre skulle vara rimliga. Någon absolut rättvisa mellan olika materialslag är inte möjlig att åstadkomma. De aktuella kostnaderna för den fastighetsnära insamlingen framstår som rimliga och bör kunna bäras av glasförpackningsproducenterna.

Det bör i sammanhanget noteras att kostnadsbilden för olika materialslag från och med 2023 även kommer att påverkas av de differentierade förpackningsavgifter som producentansvarsorganisationerna, enligt minimikraven för producentansvar, kommer att behöva ta ut av producenterna där så är möjligt. Differentieringen ska göras med avseende på återanvändbarhet, återvinningsbarhet och andel återvunnet material. Naturvårdsverket har fått i uppdrag att ta fram kriterier för hur avgifterna ska utformas (se avsnitt 9.9.4).

Den fjärde och mer avgörande frågan är hur risken för sänkt kvalitet på det återvunna förpackningsglaset bör värderas. Om en fortsatt fastighetsnära insamling av glas totalt sett skulle leda till att volymerna av högkvalitativt glasavfall minskar, såsom FTI befarar, skulle det vara i konflikt med förpackningsdirektivets syfte såväl som regeringens strävan mot en mer cirkulär förpackningsekonomi.

Det bör finnas goda möjligheter att förbättra hämtningsteknik och logistik samtidigt som det finns ett gemensamt intresse hos producenter och kommuner att utveckla insamlingen så att ökade volymer kan förenas med hög kvalitet. En till synes enkel åtgärd som snabbt borde kunna ge synbart resultat vore att säkerställa att behållarna i flerbostadshus är slutna och låsta och försedda med runda inkasthål, motsvarande som på glasigloos vid återvinningsstationer.

Det är angeläget att Naturvårdsverket noggrant följer hur glasförpackningarna sammantaget påverkas av de olika nya kraven i förhållande till respektive materialslags miljömässiga för- och nackdelar. Det forum som föreslås inrättas vid Naturvårdsverket (se avsnitt 9.13.1) bör kunna ge hög prioritet åt att främja ett utbyte av erfarenheter på området.

Sammantaget bör således en enhetlig och fastighetsnära insamling av samtliga materialslag öka utsorteringen och ge bättre kvalitet på det utsorterade materialet. Denna fastighetsnära insamling är också väsentlig för hushållens möjlighet och vilja över tid att sortera ut sitt förpackningsavfall. En enhetlig och fastighetsnära insamling är även väl i linje med EU-lagstiftningen. Det är angeläget att stödja aktörerna i deras gemensamma uppgift att förena hög kvalitet med ökad insamling. Olika behandling av småhus och flerbostadshus skulle innebära rättsliga osäkerheter och praktiska utmaningar i förhållande till den insamling som finns och har utvecklats redan i dag.

Fastighetsnära insamling av metallförpackningar

FTI och Svenska Metallkretsen har uppmärksammat Miljödepartementet på hur metallförpackningarnas förpackningsavgifter kan påverkas av en utbyggd fastighetsnära insamling i allmänhet och av insamling via

4-fackssystem vid småhus i synnerhet. De relativt små volymerna förpackningsavfall av metall i kombination med att förpackningarna i stor utsträckning används till varor med låg enhetskostnad, gör att förpackningsavgiften utgör en inte oväsentlig del av varans pris. FTI befarar att de ökande avgifterna i förlängningen skulle kunna leda till att det inte kommer att sättas några metallförpackningar alls på marknaden. I sammanhanget framhåller FTI också att både stål- och aluminiumförpackningar för 2020 preliminärt kommer att nå de nya materialåtervinningsmålen med striktare mätpunkter.

En enhetlig och fastighetsnära insamling av samtliga materialslag ökar utsorteringen och ger bättre kvalitet på det utsorterade materialet. Denna fastighetsnära insamling är också väsentlig för hushållens möjlighet och vilja över tid att sortera ut sitt förpackningsavfall. En enhetlig och fastighetsnära insamling är även väl i linje med EU-lagstiftningen. En skillnad mellan metall- och glasförpackningar är att den fastighetsnära insamlingen av metallförpackningar har en större positiv effekt på utsorteringen. Merkostnaderna för metallförpackningar får anses rimliga i förhållande till merutbytet vid insamlingen. Även för metallförpackningar kommer kostnadsbilden från och med 2023 att påverkas av de differentierade förpackningsavgifterna. Det är angeläget att Naturvårdsverket noggrant följer hur metallförpackningar sammantaget påverkas av de olika nya kraven i förhållande till respektive materialslags miljömässiga för- och nackdelar.

Hämtplatsen för enbostadshus

I 2018 års förordning anges att borttransport från fastigheten inte gäller om en sådan borttransport är olämplig med hänsyn till fastighetens utformning eller belägenhet, trafiksäkerhet eller andra omständigheter och att avfallet i stället ska samlas in på en plats som med hänsyn till de omständigheterna ligger så nära bostadsfastigheten som möjligt (46 § 2018 års förordning). Det aktuella undantaget bör inte överföras till nuvarande förslag där den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall i stället bör ske från en hämtplats som motsvarar den som finns för restavfall.

De regler som styr kommunens skyldighet att ta sig till fastigheter för att hämta avfall finns i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. Där framgår att kommunen är skyldig att transportera bort bl.a. kommunalt avfall från den fastighet där avfallet finns, om det behövs borttransport för att tillgodose skyddet för människors hälsa och miljön, eller om fastighetsinnehavaren begär detta och det inte är oskäligt med hänsyn till omständigheterna. Enligt förarbetena till bestämmelserna är kommunen inte skyldig att hämta avfall när hämtplatsen är avsides belägen eller svår att nå (se prop. 1978/79:205, s. 27, och prop. 1997/98:45 del 2, s. 829).

Det kan uppstå konflikter mellan kommunen och fastighetsägaren i fråga om var det kommunala avfallet ska hämtas. Hämtningen ska som huvudregel ske från fastigheten men detta kräver dock i praktiken en väg som en sopbil kan komma fram till fastigheten på samt att arbetsmiljölagens regler kan följas.

Det är möjligt för kommunen och fastighetsägaren att komma överens om att avfallet hämtas på en annan plats än från fastigheten. Om det inte kan träffas någon överenskommelse och kommunen inte kan hämta

avfallet från fastigheten kan kommunen anvisa en ny hämtplats med stöd av sina avfallsföreskrifter. Det går inte att strunta i skyldigheten att hämta avfallet utan en ny hämtplats ska beslutas (jfr MÖD 2013:2). Hur långt gångavstånd som kan accepteras har prövats av mark- och miljödomstolarna och funnits bero av en sammanvägning av olika omständigheter, om det är ett fritidsboende eller ett permanentboende, om det finns arbetsmiljöproblem för personalen som hämtar avfallet och om vägen är farbar. I praxis har en hämtplats upp till 400–500 meter från fastigheten accepterats.

Eftersom det förpackningsavfall som kommunen hämtar från enbostadshusen är kommunalt avfall innebär detta att den föreskriftsrätt som gäller för kommuner i fråga om hämtplats enligt avfallsförordningen även gäller för förpackningsavfallet (9 kap. 1 §). Detsamma gäller den bestämmelse som innebär att kommunen får meddela ytterligare föreskrifter om hanteringen av det avfall som kommunen ansvarar för (9 kap. 2 § avfallsförordningen). Enligt förslaget ska den fastighetsnära insamlingen ske i enlighet med 15 kap. 20 a § miljöbalken från den fastighet där avfallet producerats, dvs. från en hämtplats som motsvarar den som gäller för restavfallet. Det bör därför inte vara möjligt att meddela föreskrifter som innebär att detta avfall ska hämtas på annan plats än den som gäller för restavfallet i kommunen. Gällande föreskrifter för restavfall samt den praxis som utvecklats avseende detta är således relevant även för förpackningsavfallet.

9.6.2 Utrymmen för avfall i flerbostadshus

Förslag: Kommunala föreskrifter ska inte få förhindra en fastighetsägare från att själv bekosta en dyrare insamlingslösning med avseende på förpackningsavfall än den som kommunen tillhandahåller. Detta ska gälla om insamlingslösningen uppfyller kraven på en fastighetsnära insamling i förordningen, leder till ett återvinningsresultat som är likvärdigt med den erbjudna lösningen och den inte försvårar kommunens separata insamling av förpackningsavfallet.

Skälen för förslaget: I avfallsförordningen finns ett krav riktat till ägaren av en bostadsfastighet att underlätta för insamlingssystemen att transportera bort förpackningsavfallet (3 kap. 4 §). Fastighetsägarens ansvar enligt denna bestämmelse innefattar att tillhandahålla plats eller utrymme på sin fastighet för att möjliggöra insamling. Bestämmelsen gäller både befintliga och nya byggnader. När ansvaret för insamlingen går över till kommunen saknas behov av en sådan bestämmelse och den bör således upphöra att gälla. Detta innebär dock inte att fastighetsägarens ansvar förändras. Inom ramen för den aktörsdialog som förts har företrädare för fastighetsägarna lyft frågan om vem som ska bekosta eventuella ombyggnationer av avfallsutrymmena inom fastigheterna. Det finns inte anledning att frångå den grundläggande principen som innebär att det är fastighetsägaren som utför och bekostar åtgärder som behövs för att insamlingen av aktuella fraktioner ska kunna ske inom fastigheten. Avfallsdirektivets minimikrav innebär att producenterna ska stå för insamlingskostnaderna vilket innefattar en s.k. insamlingsinfrastruktur

med kärl, hämtning etc. men inte invändiga ombyggnationer eller tillbyggnader.

I plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om s.k. driftsutrymmen som ger utrymme för att ställa de krav som kommunen anser behövs för att avfallshanteringen ska fungera. I de fall en tillbyggnad behöver utföras gäller kraven i plan- och bygglagen om både bygglov och bygglovsbefriade åtgärder liksom om varsamhet i kulturmiljöer.

Eftersom större delen av det förpackningsavfall som kommunen kommer att hämta är kommunalt avfall innebär den nya regleringen att kommunen kan utnyttja sin föreskriftsrätt i fråga om hur utrymmen, behållare och andra anordningar för hantering av avfall ska vara beskaffade och skötas (9 kap. 1 § avfallsförordningen). Insamlingen av förpackningsavfallet kommer således att kunna styras av kommunala föreskrifter, precis såsom är fallet i dag för restavfallet.

Den fastighetsnära insamlingen vid flerbostadshus är redan långt utbyggd. Det har skattats att cirka 55 procent av hushållen, motsvarande cirka 1,4 miljoner hushåll, i dag har fastighetsnära insamling. Oftast samlas samtliga fraktioner in. För dessa hushåll medför kommunernas övertagande av insamlingsansvaret sannolikt ingen påverkan på utrymmena under förutsättning att den insamlingslösning som kommunen väljer fungerar i fastigheten. För de fastigheter som inte har utsortering av förpackningsavfall i dag kan konstateras att utrymmesbrist kan uppkomma i gemensamma utrymmen, på tomtmark eller i stadsmiljö där fastighetsägare vill ianspråkta mark för att ordna avfallsutrymmen. Eftersom det inte ställs några krav på hur insamlingen ska ske utan endast att den ska vara fastighetsnära finns möjligheter för kommunen och fastighetsägarna att lösa eventuella svårigheter som kan uppkomma på olika platser i en kommun. Det är möjligt att ha olika insamlingslösningar i en kommun om kostnaden är rimlig i förhållande till den ersättning som kommunen erhåller från producenterna och lösningen uppfyller kravet på en fastighetsnära insamling.

För befintliga sopsugsanläggningar förekommer olika lösningar av ägandet. Lantmäteriet kan inrätta en gemensamhetsanläggning som sedan förvaltas av flera fastigheter i en samfällighetsförening eller delägarförvaltning. I vissa kommuner har det beslutats att kommunen ska överta ägande, drift och underhåll av sopsugsanläggningarna. Drift- och underhållskostnader tas sedan ut via avfallstaxan i de områden som har ett stationärt sopsugssystem. Ett sopsugssystem, om detta inbegriper nu aktuella förpackningsmaterial (utom glas som skulle krossas i en sopsug), uppfyller kravet på att en fastighet har en fastighetsnära insamling. Denna lösning innebär dock stora investeringar och underhållskostnader och bör inte ingå i de kostnader som förpackningsproducenterna ska stå för. I kostnader för separat insamling ingår en normal insamlingsinfrastruktur. Hur denna insamlingsinfrastruktur ser ut och vad den består av bestäms av den valda insamlingslösningen men kan inte täcka dyra speciallösningar som endast inrättas för vissa fastigheter eller områden i en kommun.

Kommunens föreskrifter bör dock inte förhindra en fastighetsägare från att själv bekosta en dyrare insamlingslösning med avseende på förpackningsavfall än den som kommunen tillhandahåller om den insamlingslösningen uppfyller kraven på en fastighetsnära insamling i förordningen och leder till ett återvinningsresultat som är likvärdigt med den erbjudna

lösningen. Den valda lösningen bör inte heller försvåra kommunens separata insamling av förpackningsavfallet. I fråga om kostnader för sopsugssystem och finansiering via avfallstaxan med avseende på dessa kostnader, se avsnitt 9.11.4.

9.6.3 Lättillgängliga insamlingsplatser

Förslag: Kommunerna ska samla in skrymmande förpackningar som normalt förekommer sällan i ett hushåll (skrymmande sällanförpackningar) samt förpackningar av annat material än de vanligast förekommande materialen från lättillgängliga insamlingsplatser.

Skälen för förslaget: Kommunen bör samla in avfall som består av s.k. skrymmande sällanförpackningar via lättillgängliga insamlingsplatser. Skrymmande förpackningsavfall av papper och kartong är svåra att rymma i de behållarfack som används för fastighetsnära insamling vid småhus. De kan även ta alltför stor plats i behållare i flerbostadshus. Enligt 2018 års förordning ska ”stora förpackningar som normalt förekommer sällan i ett hushåll (skrymmande sällanförpackningar)” samlas in via lättillgängliga insamlingsplatser (46 och 47 §§). Exempel på sådana förpackningar kan vara förpackningar till möbler eller större husgeråd. Sådant förpackningsavfall samlas i dag in enligt 2006 års förordning. I praktiken innebär det att hushållen ska lämna sådana förpackningar vid en återvinningscentral. Med en växande e-handel har antalet skrymmande förpackningar ökat. De tar stor plats om de förvaras i hemmen. Av miljöskäl bör det vidare undvikas att det sker onödiga transporter till återvinningscentraler. Ett mer miljö- och kostnadseffektivt sätt att samla in detta förpackningsavfall är därför att använda lättillgängliga insamlingsplatser.

Förpackningsdirektivets krav gäller oavsett material på förpackningen. Det betyder att det även för förpackningsavfall som produceras av hushållen av mer udda material – såsom trä, textil eller keramik – finns ett krav på separat utsortering och insamling. För trä finns det dessutom särskilda materialåtervinningsmål. I dag finns inget insamlingssystem för sådana udda material. Det blir mest kostnadseffektivt för kommuner och producenter, och enkelt för hushållen, om även detta förpackningsavfall samlas in på lättillgängliga insamlingsplatser, dvs. på samma platser som avfall som består av skrymmande sällanförpackningar lämnas.

Det bör inte ställas några krav på en viss storlek på behållarna. Det bör heller inte finnas några hinder för att samla in förpackningsavfall av udda material i en gemensam behållare, så länge det inte omöjliggör materialåtervinning.

Förslaget innebär att det ska utvecklas nya insamlingssystem för nämnda förpackningsslag, vilket kan innebära flera utmaningar initialt. Det finns därför särskilt i början anledning till en mer löpande uppföljning och utvärdering av insamlingens resultat och dess kostnader och av den schablonersättning som Naturvårdsverket har att fastställa. Det forum för dialog som föreslås inrättas vid Naturvårdsverket (se avsnitt 9.13.1) bör utnyttjas i detta syfte.

Bestämmelserna kan meddelas med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken. Detta bemyndigande har tidigare använts för att meddela liknande föreskrifter om kommunens insamling (se 3 kap. 2 § avfallsförordningen).

9.6.4 Successiv ansvarsövergång från producentansvarsorganisationerna till kommunerna

Förslag: Den fastighetsnära insamlingen ska vara fullt utbyggd till den 1 januari 2026. Kommunerna ska kunna välja om de vill ta över ansvaret för all förpackningsinsamling i kommunen till 2024, 2025 eller 2026. Kommunerna ska anmäla sitt intresse i maj året innan övertagandet. Naturvårdsverket ska pröva om anmälningsplikten är uppfylld och fatta beslut senast den 30 september året innan insamlingsansvaret ska övergå till kommunen.

Skälen för förslaget: Förutsättningarna och intresset för ett snabbt övertagande av ansvaret skiljer sig mellan kommunerna. Särskilt den grupp av cirka 70 kommuner som redan i dag driver fastighetsnära insamling, främst vid småhus, har ett starkt intresse av att snabbt kunna ta över ansvaret för att kunna avveckla sin finansiering via renhållningsavgiften. I kommuner där erfarenheten av fastighetsnära insamling är begränsad eller saknas kan det å andra sidan finnas behov av mer tid för planering. För producentansvarsorganisationerna och producenterna är det oavsett angeläget med viss förutsägbarhet, både för beräkning av utgifter och för praktikaliteter i ansvarsövergången. Därför bör en infasning ske vid bestämda tidpunkter och föregås av en anmälan till Naturvårdsverket från kommunernas sida.

En infasningsperiod på tre år är rimlig. Den fastighetsnära insamlingen bör vara fullt utbyggd i hela landet till 1 januari 2026, dvs. tre och ett halvt år från det att regeringen beslutat om den nya förordningen. De kommuner som vill ta över ansvaret före den 1 januari 2026 bör ges en möjlighet att anmäla sitt intresse i maj 2023 för övertagande den 1 januari 2024 och i maj 2024 för övertagande den 1 januari 2025.

Övergången av ansvaret behöver ske på en och samma gång för all insamling av förpackningsavfall i kommunen. I annat fall skulle det bli närmast omöjligt att avgöra var gränsen går mellan kommunens respektive producentansvarsorganisationernas ansvar i förhållande till nya och äldre bestämmelser, vilket skulle skapa en ohållbar situation. Det bör samtidigt inte finnas några hinder för en kommun att ta över ansvaret innan den fastighetsnära insamlingen är fullt utbyggd. I praktiken betyder det att kommunen då också tar ansvar för den insamling som fortgår utifrån bestämmelserna i 25–27 §§ i den upphävda förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar. Rent praktiskt kan det ske t.ex. genom att kommunen uppdrar åt aktuella producentansvarsorganisationer att fortsätta att bedriva sin insamling och avtalar om hur ersättning ska utgå.
Kommunerna bör i sin anmälan ange antalet hushåll av olika slag som för tillfället *har* fastighetsnära insamling och det totala antalet hushåll i kommunen. Kommunen bör i sin anmälan även ange antalet verksamheter som har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens där en

fastighetsnära insamling är utbyggd och totala antalet verksamheter. Dessa uppgifter bör sedan ligga till grund för den ersättning som betalas ut kommande kalenderår (se även avsnitt 9.11 om ersättningsmodellen). Därutöver bör kommunerna också ge in en plan för utbyggnaden av den fastighetsnära insamling där det anges när den ska vara fullt utbyggd. Naturvårdsverket bör pröva om anmälningsplikten är uppfylld och fatta beslut senast den 30 september året innan insamlingsansvaret ska övergå till kommunen. Besluten bör sändas till kommunen och till godkända producentansvarsorganisationer och publiceras på Naturvårdsverkets webbplats.

Planerna ökar möjligheterna för Naturvårdsverket att bevaka utbyggnaden och för producentansvarsorganisationerna att förutse hur kostnaderna utvecklas och i vilka kommuner de kommer att ha kvar ansvaret för insamlingen till och med 2026. Planerna fyller också funktionen att informera kommunens hushåll och samlokaliserade verksamheter om när det nya systemet börjar tillämpas.

Bestämmelserna om utbyggnad bör upphöra att gälla den 1 januari 2026 då insamlingen bör vara helt utbyggd i Sverige.

9.6.5 Insamlingen på allmän plats

Förslag: Kommunerna ska samla in förpackningsavfall separat vid av kommunen särskilt iordningsställda platser för allmänheten. Sådan insamling ska ske på platser där det produceras förpackningsavfall i betydande omfattning.

Om det finns en arrangör av en offentlig tillställning på allmän plats ska arrangören ansvara för att det sker en insamling och omhändertagande av förpackningsavfallet.

Bestämmelserna ska börja tillämpas den 1 juli 2026.

Skälen för förslaget: Som framgår i avsnitt 9.5.1 har Miljödepartementet i dialogen med berörda aktörer för framtagandet av förslagen i denna promemoria fått bekräftat att producenterna ännu inte bedriver någon omfattande eller systematisk insamling på allmänna platser. Den insamling som existerar är ofta en försöksverksamhet och ett resultat av lokala initiativ. Att någon mer systematisk insamling inte utvecklats kan dels bero på att bestämmelserna uppfattas som otydliga, dels på att någon tillståndsprövning av producentansvarsorganisationer inte kommit till stånd. Det finns därför anledning att införa tydligare krav.

De hittillsvarande erfarenheterna från insamling på allmän plats är att många väljer att inte sortera. Fraktionerna blir därför ofta så kontaminerade, med fel förpackningar eller annat avfall, att de inte lämpar sig för materialåtervinning utan behöver skickas till förbränning. Varför människor som till stor är kapabla att källsortera korrekt i hushållet till synes ändrar beteende på allmän plats är inte känt.

Enligt förpackningsdirektivet ska ett utökat producentansvar införas för förpackningar senast den 31 december 2024 (artikel 7.2). Det anges också att artiklarna 8 och 8a i avfallsdirektivet ska tillämpas. Av minimikraven följer att medlemsstaterna ska inrätta ett lämpligt insamlingssystem som har en geografisk avgränsning (artikel 8a.1 a–b). Den avgränsning som bör

införas är att kommunen samlar in förpackningsavfall i de vanligast förekommande förpackningsmaterialen på särskilt iordningsställda platser för allmänheten. Det innebär att ansvaret avgränsas till exempelvis gator, torg, parker och badplatser som iordningsställts av kommunen för allmänhetens användning. Skyldigheten bör gälla på platser där det produceras förpackningsavfall i betydande omfattning. På andra platser där allmänheten vistas, t.ex. i naturen, där det inte finns möjlighet att lämna utsorterat förpackningsavfall, bör det förväntas att man tar med sig sitt förpackningsavfall och annat avfall hem och sorterar i hemmet.

Insamlingssystemet bör underlätta för människor att enkelt kunna göra sig av med allt sitt källsorterade avfall, även på allmän plats. Genom en systematisk och enhetlig utplacering av källsorteringskärl, kombinerad med riktad information, bör det vara möjligt att få till stånd en utsortering som är nästan lika bra som i hushållen. Initialt kan det alltså förväntas att insamlingen på allmän plats inte är lika kostnadseffektiv som den för hushåll eller yrkesmässiga verksamheter. Miljömässigt och samhällsekonomiskt kommer investeringen i insamling på allmän plats dock vara långsiktigt motiverad. I takt med att utsorteringen förbättras kommer också kostnadseffektiviteten att öka.

Skyldigheten för kommunen bör inte gälla när det arrangeras en offentlig tillställning på allmän plats. Då bör skyldigheten att samla in och omhänderta förpackningsavfallet falla på arrangören. Detta följer egentligen av att arrangören är en verksamhet, om än tillfällig. Det är dock lämpligt med förtydliganden i denna del. Med offentlig tillställning bör avses detsamma som i ordningslagen, dvs. tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning, danstillställningar, tivolinöjen, festtåg, marknader och mässor och andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster.

En bestämmelse om att kommunen ska samla in förpackningsavfall separat vid av kommunen särskilt iordningsställda platser för allmänheten bör ge tillräckligt tydliga ramar för aktörerna att inleda sin planering. Eftersom förhållandena samtidigt kan skilja sig mycket åt mellan och inom kommuner, kan föreskrifter och vägledning behövas för att underlätta tillämpningen. I avsnitt 9.11.1 föreslås att Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om vilka ersättningsnivåer som bör gälla.

Precis som för den ersättning som ska utgå för insamlingen vid hushåll och samlokaliserade verksamheter (se avsnitt 9.11) behöver ersättningen till kommunerna stå i proportion till insamlingskravet och baseras på schabloner, samtidigt som det kan behöva finnas utrymme för att också ta hänsyn till specifika omständigheter i enskilda kommuner. I beaktande av de knappa erfarenheterna av insamling på allmän plats, och de utmaningar som utbygganden av fastighetsnära insamling innebär för samtliga aktörer, är bedömningen att de nya kraven på en kommunal insamling på allmän plats inte bör börja tillämpas förrän den fastighetsnära insamlingen etablerats. Bestämmelserna bör därför börja tillämpas den 1 juli 2026. Det forum som föreslås inrättas vid Naturvårdsverket (se avsnitt 9.13.1) bör utnyttjas för dialog med aktörerna om framtagande av eventuell vägledning och för utveckling av ersättning.

För motsvarande insamling av plastflaskor och metallburkar som ingår i ett obligatoriskt retursystem har det nyligen införts särskilda bestäm-

melser i retursystemsförordningen (10 c §) som träder i kraft den 1 januari 2023 (se även avsnitt 9.9.9).

9.6.6 Information om utsortering och insamling

Förslag: Kommunen ska årligen ta fram lättillgänglig information till hushållen och de verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i ett flerbostadshus om skyldigheten att sortera ut förpackningsavfallet från övrigt avfall och hur hushållen och verksamheterna ska lämna sitt förpackningsavfall i kommunens insamlingssystem. Även information om de återvinningsresultat som utsorteringen bidrar till i kilogram per invånare ska tas fram.

Godkända producentansvarsorganisationer ska ges möjlighet att lämna synpunkter på den framtagna informationen innan den görs tillgänglig för hushållen och verksamheterna. Kommunerna ska ha rätt till ersättning av de godkända producentansvarsorganisationerna för kostnader för att ta fram informationen och göra den tillgänglig.

Skälen för förslaget: När kommunen tar över ansvaret för information behöver förpackningsordningen förtydligas med en bestämmelse om vilken slags information som kommunen bör ta fram och med vilka tidsintervall. Detta eftersom kommunerna ska få ersättning från producenterna för kostnaderna för informationen, vilket följer av avfallsdirektivets minimikrav (artikel 8a.4 a). Hushållen och de verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i ett flerbostadshus är betjänta av en särskild informationsinsats åtminstone en gång per år. I den informationen bör det alltid ingå att upplysa om utsorteringskraven samt att återkoppla till avfallsinnehavarna om resultatet av insamlingen under närmast föregående tidsperiod. I övrigt kan informationen exempelvis beskriva hur insamlingen planeras byggas ut inom kommunen.

Det kan vara lämpligt att denna information samordnas med motsvarande information om hur annat avfall ska sorteras ut. Den ersättning som kommunerna får från producentansvarsorganisationerna bör dock endast täcka den del av kostnaderna som förpackningsinformationen genererar.

Den ersättning som kommunerna har rätt till för informationsarbete bör integreras i den delersättning som Naturvårdsverket ska fastställa för insamling vid hushåll (se avsnitt 9.11.1).

9.7 Insamling av förpackningsavfall från verksamheter

9.7.1 Producentansvarsorganisationerna bör även i fortsättningen ha ansvaret

Bedömning: Producentansvarsorganisationerna bör även i fortsättningen ansvara för att samla in förpackningsavfall från verksamheter som inte har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus.

Skälen för bedömningen: Jämfört med insamlingen från hushållen finns det betydligt mindre underlag till stöd för en utvärdering av insamlingen från verksamheter. Dagens insamling från verksamheter beskrivs i avsnitt 7.9. I en ny rapport från Naturvårdsverket om hanteringen av plastavfall vid verksamheter konstateras att insamlingen i dag har flera brister eftersom mottagningsplatserna för insamling av plastavfallet ofta är mindre tillgängliga, verksamheter har svaga incitament för separat utsortering samt att det ofta är svårt för mindre verksamheter att hantera en separat fraktion, t.ex. på grund av utrymmesbrist. Verksamheter beskrivs också ha begränsad kunskap om möjligheten att lämna förpackningsavfallet på mottagningspunkter samt om nyttan med återanvändning, insamling och materialåtervinning. På den positiva sidan finns samtidigt att det finns marknadsdrivna system för dels återanvändning, dels återvinning av mer värdefulla fraktioner, som tycks fungera bra ur cirkulär synvinkel. De nuvarande systemen får i sin helhet anses vara långt ifrån cirkulära. EU:s minimikrav på utökat producentansvar innebär bl.a. att det ska finnas ett insamlingssystem av lämplig omfattning utan begränsning till områden där avfallsinsamling och avfallshantering är mest lönsamt. Vidare ska producenterna täcka kostnaderna för separat insamling. Nämnda förhållanden ger skäl att utveckla och stärka insamlingen av förpackningsavfall från verksamheter.

Utifrån nämnda förhållanden och behov har det funnits anledning att, inom den aktörsdialog som genomförts för framtagandet av förslagen i denna promemoria, ställa frågan om ansvaret för det grundläggande insamlingssystemet – dvs. den insamling som måste finnas tillgänglig för varje verksamhet oavsett förpackningarnas eventuella positiva värde på marknaden − borde flyttas från producenterna till kommunerna. Till kommunernas fördel talar några av de incitament som identifierats i förhållande till insamling vid hushållen. Det finns en risk att verksamheternas avfall ”läcker” till insamlingen av restavfallet, vilket då leder till högre och ofinansierade kostnader för kommunerna. Kommunerna har också en bättre kännedom om det lokala näringslivet än vad en producentansvarsorganisation kan skaffa sig. I det fall kommunerna tar över ansvaret för insamling vid hushållen, skulle det också kunna uppstå samordningsfördelar.

Samtidigt finns det flera skäl emot ett kommunalt ansvar. Kommunernas styrka ligger i hanteringen av mer enhetligt kommunalt avfall. De har i dag

inget övergripande ansvar för verksamheters avfall, varför de kan ha anledning att tveka inför att ta på sig ett nytt ansvar. De saknar också erfarenhet av hur skilda verksamheters olika behov bör mötas. Det kan också uppstå oklarheter i ansvarsfördelningen för verksamheternas förpackningsavfall i dess helhet när både kommuner och producenter är inblandade. Vidare förordar både producentansvarsorganisationer och återvinningsföretag att ansvaret ligger kvar hos producenterna. Sammantaget är bedömningen därför att producenterna även i fortsättningen bör ha ansvaret för insamlingen, med undantag för verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus (se avsnitt 9.5.1).

Slutligen har producenterna och handeln fört fram starka önskemål om att värna de marknadsdrivna system som fungerar väl ur ett cirkulärt perspektiv. I ljuset av den stora förändring det innebär att gå över till kommunal insamling från hushållen, har det också funnits önskemål om att i nuläget undvika omfattande förändringar kring insamlingen från verksamheter och i stället så långt möjligt utveckla befintliga strukturer. Ansatsen bör därför vara att dels höja ambitionsnivån i insamlingen vid mottagningsplatser, dels bättre integrera de marknadsdrivna systemen med lagstiftningens krav och med grundsystemet.

9.7.2 Producentansvarsorganisationernas grundsystem

Förslag: Producentansvarsorganisationernas system för insamling av förpackningsavfall från verksamheter ska bestå av minst en mottagningsplats per kommun. Avfallet ska kunna lämnas kostnadsfritt, oavsett volym och frekvens. I kommuner med över 200 000 invånare ska det finns en mottagningsplats per påbörjade 200 000 invånare.

Bestämmelsen ska börja tillämpas efter utgången av december 2023.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska tillgång till insamlingssystemet finnas i lämplig omfattning och producenterna ska betala kostnaderna för insamlingen (artikel 8a.3 b och 8a.4).

Dagens insamling från verksamheter beskrivs i avsnitt 7.9. Det system för verksamheter som tillhandahålls av producentansvarsorganisationer i dag utgörs av cirka 90 insamlingsplatser som ägs av FTI. Om en verksamhet innehar en mindre mängd förpackningsavfall kan den lämna det kostnadsfritt på någon av mottagningspunkterna. I vissa kommuner kan det dock tas ut en avgift. Med mindre mängd räknas upp till en kubikmeter per materialslag och avlämningstillfälle. Att själv transportera det utsorterade avfallet till en insamlingsplats är oftast dyrare för en verksamhet jämfört med att anlita en återvinningsentreprenör som nyttjar sina fordon och kan samla fler enheter i ett fordon. Det finns dock enligt FTI ingen statistik över hur många verksamheter som använder sig av möjligheten att lämna avfallet på en insamlingsplats. FTI erbjuder också kostnadsfri mottagning av större mängder avfall vid balningsanläggningar. Enligt uppgifter i FTI:s ansökan om tillstånd enligt 2018 års förordning måste den som lämnar avfallet visa att avfallet uppfyller vissa angivna kvalitetskrav.

I huvudsak sköts insamlingen av verksamhetsavfall genom privata återvinningsentreprenörer. Vid insamling av verksamhetsavfall konkurrensutsätts behandlingsledet eftersom entreprenörerna normalt styr det insamlade avfallet till den anläggning som erbjuder lägst pris vilket ofta leder till att det hamnar i en energiåtervinningsanläggning.

För verksamheter som producerar stora mängder avfall av ett enhetligt och rent material, kan avfallet användas som råvara vid produktion av nya produkter. Detta innebär i normalfallet att verksamhetsutövaren får betalt för hämtning av dessa fraktioner (se om marknadsdrivna insamlingssystem i avsnitt 9.7.4)

Verksamheter som i stället producerar mindre volymer avfall kan ha svårare att få lönsamhet i utsortering av plastförpackningsavfall. Det kan också vara fråga om plats för att förvara förpackningsavfallet samt en hygienfaktor om förpackningen innehållit mat.

Av det underlag om insamlingen av olika fraktioner från verksamheter som inkommit från FTI går det inte att dra några slutsatser om efterlevnaden av utsorteringskravet för mindre företag. Det saknas uppgifter om vilka företag som producerar förpackningsavfall och omfattningen av deras verksamheter. Det går därför inte heller att dra några säkra slutsatser om hur stor andel av de mindre företagen som följer gällande utsorteringskrav. För plastförpackningsavfallet finns dock visst underlag i form av Naturvårdsverkets rapport. ”Förbättrad styrning av plastförpackningar från verksamheter” från juni 2021. I rapporten framgår att de två verksamma producentansvarsorganisationerna som finns i dag, FTI och TMR, främst tar emot förpackningsavfall av plast från hushåll och inte från verksamheter. I genomförda aktörsdialoger har det bekräftats av aktörerna att det är troligt att mindre verksamheter, beroende på arten av verksamheten, efterföljer sitt utsorteringskrav i varierande grad.

Den förändring som måste till är alltså att ge de mindre verksamheterna som producerar förpackningsavfall ett starkt och stabilt incitament att låta transportera sitt avfall till mottagningsstationer för återvinning. Detta bör kunna åstadkommas genom att dels bygga ut ett rikstäckande nät av stationer, dels genom att säkerställa att det inte är förenat med några kostnader att lämna avfallet, utöver transporten till mottagningsstationen, oavsett vilka volymer eller frekvenser det handlar om. Med ett väl utbyggt stationsnät krymper transportkostnaderna vilket bör leda till att transportföretagen kan utveckla mer effektiva och billiga tjänster.

Som utgångspunkt bör det finnas minst en mottagningsstation i varje kommun. I de största städerna, där verksamheterna är fler och transportlogistiken kan vara mer utmanande, behövs ytterligare stationer. Minimiantalet bör av praktiska skäl regleras i förhållande till folkmängden i kommunen, vilken får antas stå i ungefärlig proportion till genererandet av förpackningsavfall vid verksamheter. I kommuner med över 200 000 invånare bör kravet vara att det ska finnas en mottagningsplats per påbörjade 200 000 invånare. Mottagningsplatserna bör vara utbyggda den 31 december 2023 vilket ger en tid för utbyggnad på cirka ett år. Eftersom det redan i dag finns 90 mottagningsplatser får tiden anses tillräcklig.

Det är angeläget att noggrant bevaka att det utvecklade systemet med mottagningsstationer får avsedd positiv effekt. Skulle det visa sig att åtgärden inte ger tillräcklig effekt, kan det behöva övervägas att införa ett

nytt system där hämtning sker i nära anslutning till verksamheterna, på liknande sätt som för hushållen. Det kan då också behöva övervägas om staten ska administrera upphandlingen av insamlingstjänster, på liknande sätt som i Tyskland, för att säkerställa att insamlingen blir av och att varje producentansvarsorganisation bär ett ansvar i förhållande till sin marknadsandel.

9.7.3 Den största producentansvarsorganisationen ska ha det operationella ansvaret

Förslag: Den producentansvarsorganisation som är den största enligt beslut från Naturvårdsverket ska ha ansvaret att ordna mottagningsplatser för verksamhetsavfall. Övriga producentansvarsorganisationer ska ersätta den ansvariga producentansvarsorganisation utifrån sina respektive marknadsandelar. En bestämmelse om betalningsskyldighet mellan producentansvarsorganisationer ska införas i miljöbalken.

Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska, så långt möjligt, till respektive producentansvarsorganisation överlämna en mängd förpackningsavfall som motsvarar organisationens marknadsandel för respektive förpackningsmaterial.

Övriga producentansvarsorganisationer ska hämta förpackningsavfall som samlas in vid mottagningsplatserna i en mängd som motsvarar deras marknadsandelar.

Marknadsandelarna ska fastställas av Naturvårdsverket. Den ansvariga producentansvarsorganisationen ska ersättas för skäliga kostnader. För det fall producentansvarsorganisationerna är oense om kostnadernas skälighet ska det vara möjligt att få saken prövad i mark- och miljödomstol.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation ska hantera mer avfall än vad som motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel och mer än vad som står i rimlig proportion till organisationens verksamhet. Föreskrifterna ska dock enbart få avse avfallshantering som producentansvarsorganisationen kan få skälig ersättning för.

Skälen för förslaget: Producentansvarsorganisationerna bör bära ett gemensamt finansiellt ansvar för utbyggnad och drift av mottagningsstationerna. De erfarenheter som vunnits i samband med tillståndsprövningen kopplad till 2018 års förpackningsförordning (se avsnitt 9.1) bör samtidigt prägla vägvalet. Det aktuella tillståndssystemet visade sig svårt att tillämpa. Om ansökningarna hade beviljats fanns stor risk för att det i vissa delar av landet skulle etableras parallella och därmed ineffektiva system för verksamheternas avfall, medan andra delar av landet inte skulle få någon utbyggnad.

Ett alternativ skulle kunna vara att staten tilldelade monopol för insamling vid verksamheter, antingen för hela landet eller uppdelat på olika regioner. Som framgår i avsnitt 9.9.2 och 10.3 finns det flera rättsliga utmaningar med monopol, vilket gör att monopol inte bör vara ett förstahandsalternativ. Med hänsyn till de stora skillnader som kan

föreligga mellan olika regioner och kommuner i den geografiska fördelningen av verksamheter, skulle det också vara mycket svårt att fördela ut dem mellan organisationerna på ett konkurrensneutralt sätt. Monopol är därför inte ett alternativ som bör övervägas.

En annat alternativ skulle kunna vara att i stället kräva att varje producentansvarsorganisation ska tillhandahålla minst en mottagningsstation per ett givet geografiskt område, t.ex. en station per kommun. Det skulle då finnas stor risk för att det skulle etableras parallella och ineffektiva system. Det skulle också uppstå ett incitament att hålla nere kostnaderna genom att på olika sätt försöka tillhandahålla en låg servicegrad. I sin tur skulle det i sådant fall tvinga fram ett mer omfattande system för kostnadsutjämning mellan producentansvarsorganisationerna. Inte heller detta är ett lämpligt alternativ.

Det bästa alternativet är i stället att låta den största producentansvarsorganisation på marknaden ta ansvar för utbyggnad och drift. Övriga organisationer bör vara skyldiga att ersätta den största organisationen utifrån sina respektive sammanvägda marknadsandelar. Fördelen med det är att ansvar och roller blir tydliga, vilket minskar osäkerheterna i genomförandet. Om den största organisationen av någon anledning inte helt skulle leva upp till sitt ansvar, kan Naturvårdsverket rikta sig direkt till den. Övriga organisationer behöver inte blandas in.

En nackdel med detta alternativ är att de övriga organisationerna förlorar inflytande över både utförandet och kostnaderna. Det forum för dialog som föreslås inrättas vid Naturvårdsverket (se avsnitt 9.13.1) bör efter behov kunna fungera som ett stöd i att förebygga eventuella meningsskiljaktigheter.

Uppdraget att anordna och driva mottagningsplatser för verksamheternas avfall bör gälla under en begränsad tid av längst tio år, dvs. samma tidsperiod som ett godkännande av en producentansvarsorganisations verksamhet som längst kan sträcka sig. Även om en producentansvarsorganisation inte längre är den största ligger således ansvaret kvar hos den producentansvarsorganisationen tills tiden för beslutet har löpt ut, förutsatt att ingen påkallar en omprövning av beslutet. Det bör finnas stora ekonomiska fördelar för producentansvarsorganisationer, producenter och verksamheter att så långt möjligt bibehålla en etablerad struktur även om marknadsandelarna skulle fluktuera.

Givet att den i dag största producentansvarsorganisationen, FTI, har cirka 90 mottagningsplatser i landet som fortsatt bör kunna utnyttjas, skulle det handla om att skapa ytterligare cirka 200 platser. Det är angeläget att kompletterande platser kommer till stånd så snart som möjligt mot bakgrund av befintliga utmaningar i insamlingen. En full utbyggnad bör kunna vara avslutad inom ett och ett halvt år från det att förordningen beslutas.

Kostnadsfördelningen mellan producentansvarsorganisationerna för utbyggnad, drift och underhåll av mottagningsplatserna bör ske utifrån den sammanvägda marknadsandel som Naturvårdsverket beslutar (se avsnitt 9.10). Den ansvariga producentansvarsorganisationen bör se till att avfallsmängder överlämnas utifrån de marknadsandelar som gäller för de olika förpackningsmaterialen och övriga producentansvarsorganisationer bör vara skyldiga att ta emot avfall i samma mängder. Naturvårdsverket bör fatta beslut om marknadsandelarna (se vidare avsnitt 9.10).

I miljöbalken bör det införas en skyldighet för producentansvarsorganisationer att ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för skäliga kostnader för drift av mottagningsplatserna och den information som ska lämnas. Betalningsskyldigheten mellan producentansvarsorganisationer bör införas på lagnivå eftersom den handlar om enskildas ekonomiska förpliktelser i förhållande till varandra (jfr 8 kap. 2 § 1 regeringsformen). En producentansvarsorganisation bör kunna åberopa skyldigheten mot en annan producentansvarsorganisation. Eventuella meningsskiljaktigheter som uppkommer mellan producentansvarsorganisationerna avseende frågor om nedlagda kostnader är skäliga eller inte bör avgöras i mark- och miljödomstol som ett s.k. stämningsmål. Ett sådant mål inleds genom en stämningsansökan och handläggs som ett tvistemål i allmän domstol (4 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar). Som huvudregel gäller i denna typ av mål att den part som förlorar ska betala den vinnande partens rättegångskostnader.

Ett alternativ till en sådan tvistelösning är att låta Naturvårdsverket fatta ett beslut om kostnaderna som sedan är överklagbart till mark- och miljödomstol (21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). En följd av detta skulle bli att Naturvårdsverket blir den enskildes motpart (5 kap. 2 § lagen om mark- och miljödomstolar). Naturvårdsverkets arbetsuppgifter innefattar inte i normalfallet att avgöra tvister mellan enskilda. En sådan arbetsuppgift passar bättre i den dömande verksamheten. En annan effekt av att låta Naturvårdsverket fatta beslut i denna fråga är att inga rättegångskostnader drabbar den producentansvarsorganisation som har satt igång processen. En av anledningarna till att låta den förlorande parten betala den vinnande partens rättegångskostnader i tvistemål är att detta är avsett att avhålla enskilda från obefogade rättegångar. Att en sådan ordning väljs för denna tvistelösning är av stor vikt då det valda systemet med ersättning mellan producentansvarsorganisationer behöver fungera och enbart befogade anspråk bör avgöras av staten genom mark- och miljödomstolarna.

Ett mål om kostnadernas skälighet liknar de mål om ersättning och skadestånd som mark- och miljödomstolarna i dag prövar som stämningsmål och passar därmed bra in i befintligt system.

Enligt förslaget ovan ska den producentansvarsorganisation som har den största marknadsandelen ansvara för att ordna mottagningsplatserna och överlämna avfallsmängder till övriga producentansvarsorganisationer samt informera om avfallshanteringen och ska för detta arbete få ersättning för skäliga kostnader. Enligt miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation ska fullgöra sådana skyldigheter som kan föreskrivas för producenter (15 kap. 15 § 5). Föreskrifter om att producenter ska ansvara för att hantera avfall får endast avse avfall som utgörs av den typ av produkter som producenterna utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, överlåter eller för in till Sverige. Om föreskriften avser avfall som inte utgörs av produkter som producenten utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, överlåter eller för in till Sverige ska det avfall som producenten ansvarar för motsvara producentens andel av marknaden för nya produkter av sådan typ eller på annat sätt stå i rimlig proportion till producentens verksamhet (12 § andra stycket). För att det ska vara möjligt att föreskriva att en producentansvarsorganisation ska ansvara för att ta emot allt förpackningsavfall från

verksamheter – dvs. även förpackningsavfall som inte motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel – behöver det införas ett stöd för detta i miljöbalken. Det bör därför införas en bestämmelse som ger möjlighet att föreskriva att en producentansvarsorganisation ska hantera mer avfall än vad som motsvarar producentansvarsorganisationens marknadsandel eller står i rimlig proportion till organisationens verksamhet. Sådana föreskrifter bör dock enbart få avse hantering av avfall som producentansvarsorganisation kan få skälig ersättning för.

9.7.4 Marknadsdrivna återvinningssystem

Förslag: Den som avser att samla in utsorterat förpackningsavfall vid sidan av producentansvarsorganisationernas system med kostnadsfria mottagningsplatser, ska anmäla detta till Naturvårdsverket. För att sådan insamling ska få ske ska det krävas att insamlingen ger en materialåtervinning av det aktuella materialslaget som är åtminstone likvärdig med producentansvarsorganisationernas. Naturvårdsverket ska också ha godkänt anmälan.

Ett marknadsdrivet insamlingssystem ska vidare, precis som i dag, årligen till Naturvårdsverket lämna uppgifter som motsvarar de uppgifter som lämnas av en producentansvarsorganisation.

Skälen för förslaget: Flera av verksamhetsförpackningarna – till exempel wellpapp och krymp- och sträckfilm − kan återvinnas på ett lönsamt sätt och ingår därför ofta i marknadsbaserade system, se avsnitt 7.9. Med ett marknadsbaserat system avses att en annan organisation än den som driver ett grundsystem (se avsnitt 9.7.2) tar ansvar för både insamling och behandling. Detta sker då ofta utan att producenterna är involverade.

De marknadsdrivna insamlingssystem för exempelvis wellpapp och krymp- och sträckfilm som finns i dag får i de flesta fall antas fungera mycket väl utifrån syftet att åstadkomma en cirkulär förpackningsekonomi. Ett dilemma från statens synvinkel är emellertid att det kan uppstå oklarheter kring vilken aktör som tar ansvaret för rapportering av statistik till Naturvårdsverket och därmed i vilken utsträckning statistiken är robust och heltäckande. Brister i statistiken kan leda till att materialåtervinningen underskattas, vilket kan få den svenska insamlingen att framstå som sämre än vad den är. Bristerna kan också dölja luckor i insamlingen som borde åtgärdas.

I den utsträckning systemen inte täcker hela volymen av det aktuella förpackningsslaget finns också risk för en underfinansiering av den andel av avfallet som trots allt behöver tas omhand i producentansvarsorganisationernas grundsystem. Det finns också en risk att marknadsdrivna system plockar ”russinen ur kakan” på ett sätt som missgynnar insamlingen av andra förpackningsslag. De fördelar som marknadsdrivna system kan ha för det förpackningsavfall som omfattas bör alltså vägas mot de nackdelar som systemet kan medföra på andra delar av producentansvaret. Det bör också noteras att minimikraven i EU:s avfallsdirektiv sätter upp ramen att producenterna inte får begränsa sitt täckningsområde till material där insamling och hantering är mest lönsamt.

Den aktuella bestämmelsen i 2018 års förordning (67 §) innebär att utsorterat förpackningsavfall som uppkommit i eller i samband med yrkesmässig verksamhet får samlas in även av andra än den som har tillstånd, under förutsättning att den som samlar in anmäler detta till Naturvårdsverket och redogör för i vilka kommuner insamlingen ska bedrivas. Insamlaren får också lämna förpackningsavfallet till ett insamlingssystem utan att begära betalning om inte annat har avtalats (68 §).

En godkänd anmälan är ett lämpligt instrument för att reglera marknadsdriven insamling. Anmälan behöver innehålla uppgifter om vilket materialslag och vilka volymer som har och som prognostiseras bli behandlade. Vidare bör anmälaren kunna styrka att det aktuella systemet ger minst en materialåtervinning av det aktuella materialslaget som är likvärdig med producentansvarsorganisationernas. Den möjlighet som finns i 2018 års förordning för ett marknadsdrivet system att lämna förpackningsavfallet till producenternas insamlingssystem bör tas bort. Däremot bör det alltjämt vara tillåtet för en verksamhet att anlita en avfallstransportör för att transportera avfallet till de mottagningsplatser som anges i avsnitt 9.7.2.

I kommissionens senaste utkast till vägledning om avfallsdirektivets minimikrav för utökat producentansvar (Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC; draft version 18 September 2020) anges att om någon annan än en producentansvarsorganisation tar hand om förpackningsavfallet är producentansvarsorganisationen enbart skyldig att stå för den nettokostnad som uppstår vid hanteringen. För att undvika ett komplext system med betalningar mellan producentansvarsorganisationer och marknadsdrivna system, bör de marknadsdrivna systemen ta fullt ansvar för det avfall de samlar in och behandlar och enbart verka där det inte uppkommer kostnader för producentansvarsorganisationerna.

Naturvårdsverket bör göra en bedömning och fatta beslut i ärendet, efter att ha hämtat in synpunkter från de godkända producentansvarsorganisationerna. Skyldigheten för producenter att anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation bör dock kvarstå för producenter vars förpackningar när de blir avfall omhändertas av ett marknadsdrivet återvinningssystem (se vidare avsnitt 9.7.4).

Ett marknadsdrivet insamlingssystem bör, precis som i dag, vara skyldigt att årligen till Naturvårdsverket lämna uppgifter som motsvaras av de som lämnas av en producentansvarsorganisation.

9.7.5 Producentansvarsorganisationens ansvar att informera om utsortering och insamling

Förslag: Den största producentansvarsorganisationen (ansvarig producentansvarsorganisation) ska årligen ta fram lättillgänglig information om verksamheters skyldighet att sortera ut förpackningsavfallet och hur sorteringen ska gå till i kommunen. Även information om de kostnadsfria mottagningsplatserna, hur verksamheterna bidrar

till ökad materialåtervinning och de återvinningsresultat som utsorteringen bidrar till ska framgå.

Kommunen och övriga producentansvarsorganisationer ska ges möjlighet att lämna synpunkter på den framtagna informationen innan den görs tillgänglig för de yrkesmässiga verksamheterna. Övriga producentansvarsorganisationer ska vara skyldiga att ersätta den ansvariga producentansvarsorganisation för informationskostnaden.

Skälen för förslaget: I avsnitt 9.7.3 föreslås att den största producentansvarsorganisationen (ansvarig producentansvarsorganisationen) enligt Naturvårdsverkets beslut ska ha det operationella ansvaret att ordna mottagningsplatser i kommunerna. Denna producentansvarsorganisation bör också ansvara för att informera verksamheterna i kommunen. Alternativet att producentansvarsorganisationerna gemensamt skulle utveckla informationen skulle kunna bli administrativt betungande och därmed inte stå i proportion till uppgiftens vikt. Det bör därför anses tillräckligt att övriga organisationer får lämna synpunkter. Även en kommun bör få möjlighet att lämna synpunkter.

Informationen bör vara anpassad till verksamheternas behov och, på samma sätt som kommunernas information till hushållen (se avsnitt 9.5.1), dels förklara hur verksamheterna kan bidra till ökad materialåtervinning, dels ge återkoppling på hur väl de lyckas i sin utsortering. Precis som för informationen till hushållen är det rimligt att information ges ut en gång per år.

Kostnaderna för informationen bör delas mellan producentansvarsorganisationerna utifrån deras marknadsandelar i enlighet med den fördelning som Naturvårdsverket fastställer kvartalsvis (se vidare avsnitt 9.10). Den bestämmelse om producentansvarsorganisationers ersättningsskyldighet som föreslås i avsnitt 9.11.2 bör omfatta även kostnader för informationsgivningen.

9.8 Producentens ansvar för hantering av förpackningsavfallet förtydligas

Förslaget: En producent som släpper ut förpackningar på den svenska marknaden ska anlita eller själv tillhandahålla en eller flera producentansvarsorganisationer som är godkända för att ta hand om förpackningsavfallet. Skyldigheten ska gälla även för producenter vars förpackningar när de blir avfall omhändertas av ett marknadsdrivet återvinningssystem.

En producent som fyller dryck i plastflaska eller metallburk eller till Sverige för in dryck i plastflaska eller metallburk ska se till att flaskan eller burken ingår i ett retursystem som drivs av en godkänd producentansvarsorganisation, om flaskan eller burken är avsedd för den svenska marknaden.

Den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning till slutanvändare i Sverige av förpackningar ska endast få förmedla sådan försäljning från producenter som har tillhandahållit eller anlitat en producentansvarsorganisation. Förmed-

laren ska till Naturvårdsverket lämna uppgifter om namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer och på vilket sätt det säkerställs att de producenter som säljer sina produkter via förmedlaren har tillhandahållit eller anlitat en producentansvarsorganisation.

Skälen för förslaget

En producent bör anlita eller tillhandahålla en eller flera godkända producentansvarsorganisationer för avfallshanteringen av förpackningsavfallet

För att tydliggöra att producenterna har det ekonomiska ansvaret för avfallshanteringen, säkerställa en tillförlitlig statistik samt motverka friåkning bör det införas ett krav på att en producent som släpper ut förpackningar på den svenska marknaden ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som är godkänd. Skyldigheten bör omfatta även producenter vars förpackningar när de blir avfall till stor del omhändertas av ett marknadsdrivet återvinningssystem. Som framgår i avsnitt 9.7.4 är det inte säkert att de marknadsdrivna systemen kommer att samla in alla förpackningar av det aktuella slaget. Det finns också risk för brister i både rapportering och finansiering av insamlingen. Därför bör även dessa producenter omfattas av kravet. För tydlighets bör det anges uttryckligen i förordningen.

Ett retursystem bör drivas av en producentansvarsorganisation. I övrigt innebär förslaget inga ändringar i förhållande till i dag.

En producentansvarsorganisation tar ut en ersättning, s.k. förpackningsavgift, för avfallshanteringen av de producenter som anlitar organisationen. Det är på det sättet som producenterna tar ekonomiskt ansvar för avfallshanteringen. Hanteringen av förpackningsavfallet blir då inte beroende av rådande materialpriser på råvarumarknaden utan det finns en garanti för täckning av kostnaderna för en miljömässigt godtagbar hantering även i de fall råvarupriser är negativa. Förslagen i denna promemoria innebär att det skulle kunna finnas flera producentansvarsorganisationer. Det är inte heller ovanligt att en producent producerar förpackningar som hör hemma i både den vanliga förpackningsinsamlingen och i retursystemet. En sådan producent behöver vara med i minst två producentansvarsorganisationer.

Yrkesmässig förmedling av distansförsäljning

Inom e-handel, som är en snabbt växande form av distansförsäljning, finns köpare och säljare ibland i olika länder. Om de inte uppfyller sitt producentansvar uppstår problem med friåkare. Friåkarna belastas inte av förpackningsavgifter medan hanteringen av deras förpackningar belastar de aktörer som ingår i producentansvaret. Målsättningen med producentansvaret bör därför vara att det finns minst en producent för alla förpackningar och andra varor som omfattas av producentansvar och som släpps ut på den svenska marknaden.

Naturvårdsverket redovisade i februari 2020 den andra delen i ett regeringsuppdrag om vissa frågor kopplade till producentansvaren för förpackningar och returpapper. Beräkningen från Naturvårdsverket indikerade att den utländska e-handeln står för ungefär 3–5 procent av

plastförpackningarna och 10–13 procent av pappersförpackningarna. Naturvårdsverket såg problem med att utländska distansförsäljare agerar friåkare i det svenska producentansvarssystemet, dvs. att de sätter förpackningar på marknaden utan att ta ansvar genom att delta i producentansvaret. Verket bedömde att sådan friåkning inte medför allvarliga konsekvenser för producentansvarssystemet i dag sett till mängd och kostnad. I takt med en förväntat ökad distansförsäljning från utlandet till privatpersoner i Sverige ansåg verket dock att ett statligt ingripande behövdes för att förebygga och motverka ökad friåkning. Naturvårdsverket bedömde att risken för negativ miljöpåverkan är fortsatt begränsad med befintliga bestämmelser och krav som gäller för insamling och hantering av förpackningsavfall. Verket såg dock risk för att problemet med friåkning på sikt försvårar finansieringen av det svenska systemet för insamling, sortering och hantering av förpackningsavfall (Naturvårdsverkets skrivelse, ”Ansvar och finansiering av förpackningsavfall vid privat införsel av varor”. 2020).

Naturvårdsverket föreslog tillägg i bestämmelser i 2018 års förpackningsförordning för att förtydliga att utländska aktörer som yrkesmässigt säljer förpackade varor till slutliga användare eller konsumenter i Sverige omfattas av producentansvar. Verket bedömde dock att detta förtydligande endast i begränsad utsträckning skulle bidra till att förbättra förutsättningarna för övervakning och kontroll.

Utredningen om producentansvar för textil föreslog i sitt betänkande (SOU 2020:72 Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin) att en digital marknadsplats ska tvingas säkerställa att säljare med producentansvar som använder tjänsten, själva eller genom en producentrepresentant, har slutit ett avtal med ett tillståndsgivet insamlingssystem. Utredningen bedömde, i beaktande av uttalanden från OECD och EU-kommissionen om behov av förtydligande av producentansvaren, att den konkurrensnackdel förslaget kunde komma att medföra för svenska digitala marknadsplatser kommer att vara av övergående natur. Kostnaderna för marknadsplatserna att genomföra ändringarna i sina avtal antog beräknades till cirka 700 000 kronor. Kostnaden för rapportering för de utländska aktörerna skattades till cirka 1,1 miljoner kronor per år. Se avsnitt 11.14.

Det är svårt att utforma bestämmelser som säkerställer en rättvis behandling av alla aktörer. Skälen till detta är att ett säkerställande inte bara kräver att samma krav gäller för såväl svenska som utländska distanshandlare. Det krävs även att de utländska distanshandlarna är medvetna om kraven. För att kontrollera att kraven uppfylls måste det också vara möjligt att fastställa vilka utländska distanshandlare som säljer till Sverige samt att verkställa beslut om sanktioner när utländska distanshandlare inte fullgör sina skyldigheter.

I miljöbalken har det nyligen införts ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar till slutanvändare i Sverige (15 kap. 16 a §, se prop. 2020/21:198). Föreskrifterna får innebära att förmedlaren ska vara skyldig att registrera sig och endast får förmedla distansförsäljning från säljare som har uppfyllt skyldigheter att tillhandahålla eller anlita en producent-

ansvarsorganisation. Med stöd av bemyndigandet bör en bestämmelse med dessa skyldigheter införas i den nya förpackningsförordningen.

Kravet på registrering bör gälla alla som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning och inte endast de som förmedlar distansförsäljning via Internet. Om den som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning inte följer en föreskrift om skyldighet att registrera sig, eller en föreskrift om att endast förmedla distansförsäljning från säljare som har tillhandahållit eller anlitat en producentansvarsorganisation, får tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att föreskriften ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas (26 kap. 9 § miljöbalken). Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite (26 kap. 14 § miljöbalken).

Bestämmelsen kommer att bidra till att flera förpackningar som används vid distanshandel inkluderas i producentansvaret men riktar sig enbart till förmedlare som är etablerade i Sverige och säljer till slutanvändare i Sverige. Den föreslagna bestämmelsen följer bemyndigandet i miljöbalken och är förenlig med e-handelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden). Beträffande e-handelsdirektivets innehåll och påverkan på möjligheten att reglera e-handel och utländska distansförsäljare, se vidare prop. 2020/21:198 s 45–48.

Bestämmelsen riktar sig till svenska förmedlare men kan komma att drabba de producenter som säljer via förmedlaren då dessa måste visa att de uppfyllt sitt producentansvar. En sådan reglering kan innebära ett handelshinder i förhållande till producenter utanför EU. Inom EU ska ett system för utökat producentansvar finnas i alla medlemsländer efter år 2024.

9.9 Producentansvarsorganisationer för förpackningar

9.9.1 Syfte och ansvarsområde

Förslag: En producentansvarsorganisation för förpackningar som inte driver ett retursystem ska ha som syfte att förebygga och hantera förpackningsavfall och ska ha som ansvarsområde att ta emot förpackningsavfall av alla material.

En producentansvarsorganisation för förpackningar som driver ett retursystem ska ha ett ansvarsområde som omfattar förpackningsavfall från plastflaskor och metallburkar med dryck.

Skälen för förslaget: De uppgifter som en producentansvarsorganisation har framgår av en ny bestämmelse i miljöbalken. Med producentansvarsorganisation ska avses en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter (15 kap. 9 §). En producentansvarsorganisations uppgift är således att förebygga och hantera avfall.

En producentansvarsorganisation handlar på uppdrag av en eller flera producenter. Avfallshanteringen omfattar de produkter som producenterna

släpper ut på marknaden, när dessa blir avfall. Hantering av avfall innebär bl.a. förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning.

Enligt 2018 års förordning ska ett insamlingssystem för att få tillstånd omfatta förpackningsavfall av alla material (44 § 1). För retursystemet innebär bestämmelserna att ansvarsområdet är begränsat till plastflaskor och metallburkar. På motsvarande sätt bör det i den nya förordningen anges vilket syfte och ansvarsområde som en producentansvarsorganisation ska ha.

9.9.2 Producentansvarsorganisationerna ska inte få dela ut vinst

Förslag: En producentansvarsorganisation för förpackningar ska inte få dela ut vinst. Bestämmelsen ska träda i kraft efter utgången av december 2025.

Ett bemyndigande ska införas i miljöbalken som innebär att regeringen kan föreskriva att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte ska få dela ut vinst till sina ägare.

Skälen för förslaget

EU-rätten tillåter begränsningar i producentansvarsorganisationernas möjlighet att bedriva vinst (non profit)

Minimikraven i avfallsdirektivet ger utrymme för att införa krav på att producentansvarsorganisationer ska vara icke-vinstdrivande (eng. non-profit). I kommissionens utkast till vägledning om avfallsdirektivets minimikrav för utökat producentansvar, se avsnitt 9.7.4, anges att frågan om vinst eller icke-vinst är upp till varje medlemsstat att bestämma. Det är även möjligt att införa ett krav på att enbart producenter får äga en producentansvarsorganisation.

I nästan alla medlemsstater i EU samarbetar de ansvariga producenterna för att etablera kollektiva system för hantering av förpackningsavfall. De flesta system är icke-vinstdrivande och aktieägare är ofta de ansvariga producenterna. Från ett konkurrensrättsligt perspektiv innebär en reglering av detta slag att det fortsatt är tillåtet med flera producentansvarsorganisationer men att det ställs vissa krav på organisationernas funktion. Det finns inga begränsningar när det gäller vilken organisationsform som en producentansvarsorganisation kan ha.

För- och nackdelar med att låta en producentansvarsorganisation bedriva sin verksamhet med vinst har i begränsad utsträckning analyserats av OECD och kommissionen (se avsnitt 8.6). Analyserna landar i att det finns argument för och emot vinstdrivande producentansvarsorganisationer, samtidigt som det saknas vetenskapligt stöd för att det ena eller andra vägvalet presterar bättre än det andra. Det står dock klart av de olika studierna, liksom av synpunkter från producentansvarsorganisationer och producenter (se nedan) att om vinst tillåts i systemet ställs det stora krav på dels att regelverket är heltäckande, dels att både konkurrensmyndigheter och miljötillsynsmyndigheter är mycket aktiva i sin övervakning och kontroll.

En icke vinstdrivande producentansvarsorganisations finansiella resultat ska över tiden vara noll. Detta betyder att organisationen anpassar förpackningsavgifterna till utvecklingen av kostnaderna för insamling och behandling. Om kostnaderna kan sänkas, t.ex. genom effektivisering, är det producentkollektivet som gynnas av det genom sänkta avgifter.

En vinstdrivande producentansvarsorganisation behöver däremot över tiden generera ett överskott till sina aktieägare. Organisationen behöver därför se till att kostnaden för insamling och behandling är lägre än de förpackningsavgifter som tas in. Samtidigt konkurrerar den vinstdrivande producentansvarsorganisationen med andra producentansvarsorganisationer om producenternas intresse genom storleken på förpackningsavgiften. Syftet med en reglering om producentansvar är att kostnaderna ska minskas genom effektiviseringar som samtidigt är positiva, eller åtminstone neutrala, ur miljösynpunkt. Generellt gäller att en producentansvarsorganisation behöver se till att kostnaden för insamling och behandling täcks av de förpackningsavgifter som tas in. Utöver det så behöver en vinstdrivande producentansvarsorganisation generera ett överskott till sina aktieägare. Vid ett krav från ägarna att dela ut vinst kan det uppstå ett incitament att inte fullt ut ta sitt ansvar för insamlingen eller att välja en behandling som är sämre för miljön.

I dag kan producentansvarsorganisationer konkurrera med varandra på svensk marknad. Kostnaderna för insamlingen av förpackningsavfallet blir utifrån förslaget i denna promemoria reglerat genom att varje producentansvarsorganisation står för sin andel av dessa. Det betyder att det inte längre finns något utrymme för att generera ett överskott i insamlingsledet. Vidare innebär EU:s minimikrav att medlemsstaterna ska säkerställa att producentansvarsorganisationerna differentierar sina förpackningsavgifter utifrån miljöprestanda vilket i viss mån inskränker producentansvarsorganisationernas möjligheter att själva bestämma avgiftsnivåer. Dessa förändringar leder till att vinstdrivande producentansvarsorganisationer i Sverige framöver behöver finna nya sätt att generera överskott, vilket kan förstärka incitamentet att inte fullt ut ta sitt ansvar för behandlingen.

Farhågor bland producenterna om materialåtervinning till lägre kvalitet

I den aktörsdialog som föregått framtagandet av förslagen i denna promemoria har FTI (/Svenskt Producentansvar), vilka representerar en majoritet (cirka 90 procent) av producenterna, och Dagligvaruleverantörernas Förbund (DLF), anfört att materialåtervinningsmarknaderna inte fungerar optimalt och att det inte finns tillräckliga incitament för producenterna att arbeta aktivt enligt avfallshierarkin och göra investeringar i ny teknik eller välja dyrare men för miljön bättre materialåtervinning. FTI bedömer att den konkurrens som i dag råder mellan producentansvarsorganisationer när det gäller materialåtervinningen ger incitament till att materialåtervinna till förpackningar eller produkter av betydligt lägre kvalitet, exempelvis blomkrukor eller järnvägsslipers.

En producentansvarsorganisation väljer i dagsläget i viss utsträckning sin ambition i materialåtervinningen, i och med att förpackningsdirektivet och avfallshierarkin ger utrymme för olika lösningar. De åtgärder som hittills vidtagits i form av nya mätpunkter (NFS 2020:8) är enligt FTI och DLF inte tillräckliga.

FTI befarar också att en producentansvarsorganisation kan vilja avgränsa sin verksamhet till specifika materialslag och åstadkommer detta genom att prissätta sina tjänster för andra materialslag på en sådan nivå att man inte är konkurrenskraftig. I kombination med att det står producenterna fritt att – för olika materialslag eller delar därav − köpa producentansvarstjänster från olika producentansvarsorganisationer, skulle det öppna för att fler organisationer går in på marknaden i syfte att verka i olika nischer. I sin tur skulle det medföra att Naturvårdsverket skulle behöva betydligt större resurser än i dag och utökade sanktionsmöjligheter (E-brev från Svenskt Producentansvar, den 24 augusti 2021).

FTI och DLF lyfter även att det saknas incitament att som producent betala för en dyrare och bättre materialåtervinning för sin produkt om allt material från olika producentansvarsorganisationer blandas och det inte säkras att den PRO som man betalat till tar hand om den produkt som man satt på marknaden.

FTI har också särskilt lyft fram risker med dagens regler för återvinning av plastförpackningar. De plastförpackningar som går till materialåtervinning får som lägst klimatfotavtryck om de kan återvinnas till så nära ursprunglig plastkvalitet som möjligt med så lågt energiutnyttjande i återvinningsprocessen som möjligt. I dag anses mekanisk återvinning av monomaterial vara den metod som ger bäst klimatnytta. I teorin kan kemisk återvinning användas för att återvinna materialet till ursprunglig kvalitet, men det kräver i regel ett högt energiutnyttjande. Att göra s.k. plastagglomerat av blandade plastkvaliteter kan styra bort en stor andel avfall från initial förbränning. Eftersom kvaliteten på materialet inte motsvarar plast i form av primär råvara får det återvunna materialet dock en sämre klimatprestanda än mekaniskt återvunnet material av hög kvalitet. Enligt FTI bör sådan återvinning betraktas som en linjär återvinning där materialet endast får en förlängd livslängd innan det sannolikt går till förbränning.

FTI har därför föreslagit att ett insamlingssystem ska ha tekniska förutsättningar för att säkerställa att minst 60 procent av det insamlade materialet återvinns i processer som uppfyller vissa krav på sorteringseffektivitet, dvs. att en viss andel av det inkommande materialet sorteras ut för användning som ett monomaterial (Svensk Plaståtervinning, ”Förslag till nyckeltal sorteringsprocess till lagstiftning”, presentation, 2021).

FTI och DLF efterfrågar en skärpt reglering av materialåtervinningen, företrädesvis genom att det ska finnas enbart en central producentansvarsorganisation. De önskar också ett krav på att en producentansvarsorganisation ska vara icke-vinstdrivande och vara kontrollerad av producenter.

Farhågorna delas inte av alla producenter

Tailor Made Responsibility (TMR), vilka representerar cirka tio procent av producenterna, har invänt mot de bedömningar och förslag som förts fram av FTI med flera.

I kommentarer till ”Avfall Sverige och producenternas gemensamma uppfattningar” bedömer TMR att konkurrensen mellan producentansvarsorganisationer har varit drivande i innovation och effektivisering av

hanteringen av producentansvaret för förpackningar. Detta gäller enligt TMR både insamlingen och återvinningen men även de kringtjänster som producenterna efterfrågar när det gäller förpackningsdesign, rådgivning, administrativa verktyg, statistikrapportering, etc. Att konkurrens är bättre än monopol när det gäller att tillgodose effektiv resursallokering och andra samhällsekonomiska intressen anser TMR vara självklart. Företaget pekar bl.a. på att det i avfallsdirektivet uttryckligen framgår att flera parallella organisationer kan fullgöra det utvidgade producentansvaret på uppdrag av olika producenter. De pekar också på att det i kommissionens utkast till riktlinjer för allmänna minimikrav för utvidgat producentansvar framgår uttryckligen, i avsnittet om differentierade avgifter, att det ska tillförsäkras att *konkurrerande* producentansvarsorganisationer ska kunna konkurrera om grundavgift, servicenivå och operationellt utförande.

När det särskilt gäller hur avgifter kan tas ut från producenter anser TMR att det självklart är så att ett företag som – likt FTI – har en dominerande ställning i konkurrenslagens mening inte får diskriminera mellan likvärdiga kunder (producenter) men att detta krav inte gäller icke-dominerande företag. Vidare betyder enligt TMR inte likabehandling att alla företag måste betala samma avgift. Även likabehandling som uppfyller konkurrensrättsliga krav ger utrymme för att beakta volymskillnader, funktionsskillnader etc. så länge dessa skillnader på objektiva grunder medför olika kostnader för leverantören vid utförandet av tjänsten. Emligt TMR är ”pris efter prestation” den vägledande principen, inte ”one size fits all”, för att stimulera utveckling samt kostnads- och resurseffektivitet (TMR:s kommentar till dokumentet ”Avfall Sveriges och producenternas gemensamma uppfattningar 2021-04-21”, skrivelse till Miljödepartementet).

I ett rättsutlåtande, i vilket TMR kommenterar ett rättsutlåtande från FTI, anser företaget i sammanfattning att FTI:s rättsutlåtande till stora delar bygger på faktiska utgångspunkter som inte stämmer med de verkliga och nu aktuella förhållanden såsom TMR uppfattar dem. Företaget anser att FTI:s rättsutlåtande bortser från det möjliga alternativet att kommunerna ansvarar för insamlingen och att de förslag som lämnas därför delvis redan är överspelade. I andra delar är förslagen enligt TMR uppenbart oanvändbara, såsom förslagen om monopolisering och vinstförbud, dels därför att de inte är sakligt underbyggda, dels därför att de skulle strida mot EU-rätten (Advokat Eric Ericsson, ”Kommentarer till rättsutlåtande av Vladimir Bastidas Venegas. PM till TMResponsibility AB”, 2021).

Riskerna för osund konkurrens bör minskas

Den övergripande slutsatsen i denna promemoria är att insamlingen av förpackningsavfall i Sverige måste förbättras väsentligt för att uppfylla EU-lagstiftningens krav, minska koldioxidutsläpp och effektivisera resursanvändningen på väg mot en cirkulär förpackningsekonomi. Den föreslagna flytten av ansvar för insamling till kommunerna, i kombination med en full utbyggnad av fastighetsnära insamling från hushållen och en väsentligt ökad ambition i insamlingen från yrkesmässiga verksamheter, innebär sammantaget att helt nya lösningar behöver sättas på plats under en period som i praktiken kan komma att sträcka sig 10–15 år framåt innan systemet satt sig fullt ut. Det innebär i sin tur betydande utmaningar för

aktörerna och vissa osäkerheter kring hur lösningarna kan och bör realiseras i detalj. Den svenska insamlingen av förpackningsavfall kommer att befinna sig i en kritisk övergångsperiod under dessa år.

Det är vidare svårt att förena konkurrerande vinstdrivande producentansvarsorganisationer med incitament för att nå höga materialåtervinningsmål och en hög kvalitet i materialåtervinningen. Tvärtom riskerar en vinstdrivande konkurrens att driva på producentansvarsorganisationerna att tävla med successivt sänkta avgifter där det lönar sig att gå så långt ned i avfallshierarkin som reglerna ger utrymme för. Det är angeläget att systemets prestanda och trovärdighet inte kan äventyras av skadliga incitament i återvinningsledet.

Om det bildas många producentansvarsorganisationer kommer detta framförallt att innebära att de administrativa kostnaderna för Naturvårdsverket kommer att öka, dels på grund av fler godkännandeprövningar och fler tillsynsobjekt, dels på grund av fler parametrar att hantera och beräkna när det gäller marknadsandelar och kostnadsfördelning. Kostnaden för systemet belastar producenterna och i slutändan hushållen och verksamheterna.

Det bör därför övervägas att minska riskerna för osund konkurrens där så kan ske på ett enkelt sätt och utan rättsliga komplikationer. De fyra verktyg som teoretiskt står till buds är skärpta krav på producentansvarsorganisationer vid prövning och tillsyn, att staten delar ut ett monopol till en producentansvarsorganisation, att ställa krav på att producentansvarsorganisationerna ska vara icke-vinstdrivande eller att producentansvarsorganisationerna ska vara ägda av producenterna.

Kommissionen har aviserat att den under hösten 2021 kommer lägga fram ett förslag till ändringar i förpackningsdirektivet, som i sådant fall blir föremål för förhandlingar i rådet och Europaparlamentet under 2022. Med stor sannolikhet kommer alltså ett sådant förslag offentliggöras i närtid och omfatta överväganden kring materialåtervinningen. Det framstår därför inte i nuläget som en framkomlig åtgärd att anmäla nationella bestämmelser som ställer andra krav på materialåtervinningen än de som ställs i dag.

Det tre verktyg som därmed återstår att överväga är att införa ett monopol, att ställa krav på att producentansvarsorganisationerna ska vara icke-vinstdrivande och att producentansvarsorganisationerna ska vara ägda av producenterna.

Möjligheter och utmaningar i att införa ett monopol

Sveriges reglering av konkurrensrätten har sin grund i den EU-rättsliga regleringen och är i huvudsak utformad efter denna. Eftersom konkurrensbegränsningar i Sverige potentiellt kan påverka EU:s inre marknad råder i Sverige en parallell tillämpning av den svenska och den EU-rättsliga regleringen (prop. 2016/17:9 s. 19).

Att genom lagstiftning införa ett monopol och tilldela en ensamrätt till en aktör kan komma i konflikt med EU-rätten. Även en medlemsstat, dvs. inte bara privata företag, kan göra sig skyldig till en överträdelse av konkurrensrätten. En medlemsstat bör inte införa eller vidhålla åtgärder som kan leda till att de konkurrensregler som är tillämpliga på företag förlorar sin ändamålsenliga verkan (se t.ex. mål C 35/99 p. 34–35

Arduino). Som utgångspunkt är statliga åtgärder som leder till missbruk av en dominerande ställning inte tillåtna. Enbart det förhållande att några producenter skulle vilja anlita en annan producentansvarsorganisation som kan erbjuda lägre avgifter, skulle därmed vara tillräckligt för att ifrågasätta ett monopol. Även vid samma avgiftsnivå kan producenter som tillhandahåller liknande produkter vilja anlita skilda producentansvarsorganisationer för att kunna konkurrera genom miljömässigt bättre förpackningar.

EU-domstolen har funnit att avfallshantering kan vara en sådan tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som visserligen omfattas av EU:s regler för konkurrens men där undantag kan göras om det är fråga om ett allvarligt miljöproblem och det finns otillräcklig kapacitet för återvinning (se mål C-209/98 Sydhavnens Sten & Grus). Flera miljöavtal har vidare prövats mot konkurrensrättens krav. I Tyskland fanns tidigare ett enda insamlings- och återvinningssystem, Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland AG (DSD), som var landsomfattande och vars stordriftsfördelar och tillämpade ensamrätter inom olika insamlingsområden bedömdes vara konkurrensbegränsande (se bl.a. Kommissionens beslut 2001/837/EC 2001). Även det österrikiska systemet ARA (Kommissionens beslut C-432-05) och franska Eco-Emballage (Kommissionens beslut 2001/663/EG COMP/34.950) har befunnits vara i strid med konkurrensrätten.

Mot bakgrund av att Sverige har haft en öppen marknad sedan producentansvarets införande år 1994 är utfallet av en prövning av ett nytt svenskt monopol för en privat aktör osäkert. Därför utreds inte alternativet med ett monopol vidare i denna promemoria.

Möjligheter och utmaningar i att kräva att producenterna ska äga en producentansvarsorganisation

Ett argument för ett krav på att producenterna ska äga en producentansvarsorganisation är att det kan motverka drivkrafter inom producentansvarsorganisationer att, t.ex., korssubventionera sin konkurrenskraft för att stärka denna för vissa förpackningsslag. Avfallsdirektivets minimikrav innebär emellertid att systemen ska behandla alla producenter lika, oavsett deras storlek eller ursprung. Systemen ska även anpassa de ekonomiska bidragen med hänsyn till produkternas återanvändbarhet, materialåtervinningsbarhet m.m. genom att tillämpa en livscykelstrategi (se avsnitt 9.9.4) samt ska offentliggöra information om de ekonomiska bidrag (förpackningsavgifter) som betalas av produkters producenter (se avsnitt 9.9.7). Dessa krav bör tillsammans motverka nämnda drivkrafter. Det kan därför ifrågasättas vilken ytterligare effekt som skulle uppnås av ett krav på att producenter ska äga en producentansvarsorganisation.

Att påbjuda en viss ägarstruktur i en viss näringsverksamhet innebär vidare en inskränkning av näringsfriheten i regeringsformen (2 kap. 17 §). Det skulle också kunna anses vara ett handelshinder och det är därför osäkert hur kommissionen skulle ställa sig till ett sådant krav. Ägarstrukturen skulle i sådan innebära att alla eller åtminstone alla typer av producenter finns representerade. Om kravet är att en eller ett fåtal producenter äger organisationen skulle det vara lätt att kringgå syftet med regleringen. Till exempel skulle en ägare av till en producentansvarsorganisation kunna skaffa en verksamhet som tillhandahåller ett litet antal förpackningar på marknaden. Därför är införandet av ett krav på att

producentansvarsorganisationer ska ägas av producenter inte heller något som utreds vidare i denna promemoria.

En producentansvarsorganisation bör inte få dela ut vinst till ägarna

Riskerna för osund konkurrens bör minskas genom att det förs in ett krav på att producentansvarsorganisationer inte får dela ut vinst till sina ägare.

Att medlemsstaterna sätter upp villkor om att producentansvarsorganisationer ska vara icke-vinstdrivande möter, som nämns ovan, inga EU-rättsliga hinder. Det är också ett vanligt förekommande villkor i producentansvar för olika slags varor i andra medlemsstater.

Genom ett krav på att producentansvarsorganisationen ska bedriva sin verksamhet utan vinst minskar det incitament som i dag kan finnas att välja en materialåtervinningsmetod som är mindre bra ur ett miljöperspektiv och därigenom erbjuda en lägre förpackningsavgift och ta ut en vinst vid utförandet av den lagstadgade uppgiften som utförandet av ett producentansvar innebär. Marknaden för behandlings- och återvinningsanläggningar samt försäljning av eventuellt råmaterial skulle fortsatt vara öppen för konkurrens, vilket fortsatt främjar kostnadseffektivitet. En vinstbegränsning innebär enbart att möjligheten att ta ut vinst till aktieägarna tas bort.

En producentansvarsorganisation kan antingen ägna sig åt materialåtervinning själv eller anlita ett materialåtervinningsföretag. Ett materialåtervinningsföretag kan också ägas av producenter. Ett krav som innebär att producentansvarsorganisationer inte får dela ut vinst till ägarna syftar inte till att indirekt reglera materialåtervinningsföretagens verksamhet. Det blir således upp till producentansvarsorganisationen att anpassa sin verksamhet till befintligt regelverk.

Förslaget syftar till att ett ekonomiskt överskott antingen ska återinvesteras i verksamheten eller gynna hela producentkollektivet genom sänkta avgifter. På det sättet säkerställs syftet med en reglering genom producentansvar då det skapar incitament att kostnaderna ska minskas genom effektiviseringar som samtidigt är positiva, eller åtminstone neutrala, ur miljösynpunkt.

Avfalls- och förpackningsreglerna är under ständig utveckling varför det inte finns några berättigade förväntningar från aktörerna att få driva sina verksamheter vidare under viss tid med oförändrade regler. Uppbyggnaden av det nya insamlingssystemet ska ske över några år och vara helt utbyggt den 1 januari 2026. Innan dess bör 2006 års bestämmelser om producenternas ansvar för insamling fortsätta att gälla i de kommuner som inte har tagit över insamlingsansvaret. Det är därför lämpligt att producentansvarsorganisationerna inte behöver anpassa sin verksamhet efter det nya kravet på att inte dela ut vinst till ägarna förrän den 1 januari 2026.

Förslaget ska inte ses som ett principiellt ställningstagande till vinstuttag i producentansvar, varken för förpackningar eller andra varugrupper, utan som en nödvändig åtgärd i ett kritiskt utbyggnadsskede. Det är lämpligt att utvärdera effekten av bestämmelsen efter fem till tio år.

9.9.3 Likabehandling

Förslag: En producentansvarsorganisation ska ge producenter oavsett storlek och ursprung möjlighet att anlita organisationen utan villkor

som diskriminerar någon producent, om producentens förpackningar omfattas av producentansvarsorganisationens ansvarsområde.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på producenter av små mängder produkter (artikel 8a.1 d).

I 2018 års förordning anges att ett insamlingssystem ska ge producenterna möjlighet att låta förpackningar omfattas av systemet utan villkor som diskriminerar någon producent (50 § 3). En motsvarande bestämmelse bör införas i den nya förordningen. Den bör innebära att en producentansvarsorganisation ska ge producenter oavsett storlek och ursprung möjlighet att anlita organisationen utan villkor som diskriminerar någon producent, om producentens förpackningar omfattas av producentansvarsorganisationens ansvarsområde. I avsnitt 9.9.1 föreslås att en producentansvarsorganisations ansvarsområde – om det inte handlar om en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem – ska vara att ta emot förpackningsavfall av alla material.

Enligt retursystemsförordningen krävs för att retursystemet ska godkännas att det, om det har en dominerande ställning på marknaden, är utformat så att de villkor som gäller för anslutning inte är diskriminerande, och de krav som ställs på flaskornas och burkarnas utformning och egenskaper är skäliga (5 §). I den nya förordningen bör det för en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem, på samma sätt som för andra producentansvarsorganisationer, krävas att producenter får anlita organisationen utan villkor som diskriminerar någon producent.

Om och när det krav på materialåtervinningsbarhet som föreslagits i engångsplastpromemorian genomförs (se avsnitt 9.2) ska dock en producentansvarsorganisation inte åta sig att ta hand om en förpackning om inte producentansvarsorganisationen har tekniska förutsättningar och kapacitet för att kunna materialåtervinna minst 75 viktprocent av materialet i förpackningen eller ser till att någon annan som har sådana förutsättningar åtar sig att göra det (se författningsförslaget i avsnitt 1.4). Eftersom en producentansvarsorganisation ska åta sig att ta hand om förpackningar av alla materialslag, bör den bestämmelsen inte anses ge utrymme för att en producentansvarsorganisation systematiskt vägrar att åta sig att ta hand om förpackningar av visst materialslag. Om det rimligen finns tekniska möjligheter att låta materialåtervinna förpackningen bör producentansvarsorganisationen också åta sig att ta hand om förpackningen, på villkor som inte diskriminerar någon producent.

9.9.4 Beräkning av förpackningsavgifterna

Förslag: En producentansvarsorganisation ska vid beräkningen av den ersättning som en enskild producent ska betala till organisationen ta hänsyn till vikten på de förpackningar som producenten släpper ut eller tillhandahåller på den svenska marknaden.

Hänsyn ska också tas till bland annat förpackningarnas återanvändbarhet, materialåtervinningsbarhet och innehåll av återvunnet material.

Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om kriterier för hur ersättningen ska bestämmas.

Skälen för förslaget: I principen om likabehandling ligger att ersättning som enskilda producenter ska betala till en producentansvarsorganisation (förpackningsavgifter) ska spegla principen om att förorenaren betalar. En producent som släpper ut färre produkter på marknaden bör därför betala en mindre andel av kostnaderna. En bestämmelse som innebär att en producentansvarsorganisation ska ta hänsyn till mängden produkter som producenten släpper ut på den svenska marknaden bör därför införas i förordningen.

Det följer också av avfallsdirektivet att de bidrag som producentansvarsorganisationerna tar ut av producenterna ska täcka producentansvarsorganisationernas kostnader för separat insamling, efterföljande transport, behandling av avfall, informationskostnader och kostnader för rapportering (artikel 8a.4 a). Vidare följer av direktivet att de ekonomiska bidrag som en producent ska betala till en producentansvarsorganisation ska differentieras ”när så är möjligt” med avseende på, till exempel, förpackningarnas hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet (artikel 8a.4 b). I 2018 års förpackningsförordning regleras inte hur ersättningen ska utformas, varför det behöver föras in bestämmelser som genomför avfallsdirektivet i denna del.

Som nämns i avsnitt 9.7.4 har kommissionen har tagit fram ett utkast till vägledning åt medlemsstaterna om hur avfallsdirektivets minimikrav för utökat producentansvar bör tillämpas (Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC; draft version 18 September 2020). Enligt vägledningen är differentieringen ett ekonomiskt styrmedel, bland flera, som kan användas för att stimulera mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster i syfte att utveckla en cirkulär ekonomi. Det är viktigt att beakta i vilken utsträckning den förändring som en differentiering skulle kunna leda till för ett givet kriterium och om andra verktyg skulle kunna åstadkomma en större förändring på ett mer genomgripande eller kompletterande sätt.

Av utkastet till vägledning framgår att vissa kostnader för producentansvarsorganisationen ingår i det som kommissionen kallar för ”base fee”, på svenska en grundavgift. En möjlig tolkning är att kommissionen i grundavgiften inkluderar samtliga kostnader för att utföra det uppdrag som organisationen har från producenterna förutom kostnaderna för behandling av avfallet. Grundavgiften ska sättas på ett kostnadseffektivt sätt men i övrigt avgör producentansvarsorganisationen själv grunderna för beräkningen av denna del av avgiften.

Naturvårdsverkets föreskrifter om differentierad ersättning

I miljöbalken har det nyligen införts ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas (15 kap. 15 § 4). Detta bemyndigande ger möjlighet att meddela föreskrifter som kan genomföra bestämmelserna om differentierad ersättning i avfallsdirektivet. Föreskrifterna ska således reglera producentansvarsorganisationens skyldigheter när det gäller hur

den ersättning som producentansvarsorganisationen tar ut av producenterna ska bestämmas, t.ex. att hänsyn ska tas till hur lätt det är att materialåtervinna olika produkter när de blir avfall. Det rör sig om en näringsrättslig reglering, dvs. bestämmelserna kan inte åberopas av en enskild gentemot en annan enskild. I stället kommer det att vara en tillsynsmyndighet som övervakar att bestämmelserna följs (prop. 2020/21:198 s. 64).

Med stöd av bemyndigandet i miljöbalken bör det i den nya förordningen införas en bestämmelse om att en producentansvarsorganisation när ersättningen bestäms ska ta hänsyn till bland annat förpackningarnas återanvändbarhet, materialåtervinningsbarhet och innehåll av återvunnet material. Vidare bör Naturvårdsverket få meddela föreskrifter om kriterier för hur ersättningen ska bestämmas. På så sätt kan Naturvårdsverket precisera de kriterier som anges i förordningen, men också besluta om ytterligare kriterier. Naturvårdsverket kan även ange på vilket sätt de uppräknade kriterierna i förordningen ska påverka avgiften. Vid utarbetandet av föreskrifter bör Naturvårdsverket beakta kommissionens kommande vägledning om minimikraven i avfallsdirektivet.

Nya krav på förpackningars utformning kan förväntas påverka marknaden för förpackningar och förpackningsavfall betydligt under kommande år, bl.a. som en följd av ändringar i förpackningsdirektivet. Producentansvarsorganisationerna kan därför ha anledning att se över sin differentiering varje kalenderår. Naturvårdsverkets föreskrifter kan också behöva följas upp och revideras med liknande frekvens. Även av den anledningen är det lämpligast att kriterierna fastställs av Naturvårdsverket.

9.9.5 Ekonomisk säkerhet

Förslag: Reglerna om ekonomisk säkerhet ska förtydligas genom att det anges att en producentansvarsorganisation ska ställa en ekonomisk säkerhet som motsvarar kostnaderna för att under en period av nio månader samla in och behandla det förpackningsavfall som producentansvarsorganisationen har ansvar för. Säkerheten ska ställas till och prövas av Naturvårdsverket.

Vid prövningen av en producentansvarsorganisation ska giltigheten av godkännandet kunna göras beroende av att en säkerhet ges in och godtas av Naturvårdsverket.

Skälen för förslaget: Enligt en bestämmelse i 2018 års förordning (50 §) ska ett insamlingssystem ställa en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven i förordningen. Det är lämpligt att precisera att säkerheten ska motsvara kostnaderna för att bedriva verksamheten under en period av nio månader. Det bör också förtydligas att säkerheten ska ställas till och prövas av Naturvårdsverket.

För att på ett tydligare sätt koppla ställandet av säkerheten till driften av verksamheten bör det anges att Naturvårdsverket, precis som prövningsmyndigheter för tillstånd, får besluta att godkännandets giltighet görs beroende av att säkerheten ges in till myndigheten och anses vara betryggande för ändamålet. Att säkerheten ska vara betryggande för

ändamålet utgör samma krav som för tillståndspliktiga verksamheter enligt miljöbalken (jfr 16 kap. 3 § andra stycket miljöbalken). Det innebär att det ska göras en individuell prövning av säkerhetens form eftersom det finns olika former och sätt att ställa säkerheter och det inte går på förhand att avgöra vilken form som är bäst för en viss verksamhet.

Bestämmelsen om ekonomisk säkerhet är också en del av genomförandet av avfallsdirektivet i den del direktivet ställer krav på medlemsstaterna att säkerställa att alla organisationer som inom ramen för ett producentansvar utför uppgifter för producenternas räkning har de ekonomiska medel, eller de ekonomiska och organisatoriska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter (artikel 8a.3 c).

Säkerheten bör ställas till Naturvårdsverket eftersom det finns flera kommuner som kan anse sig ha rätt att få del av säkerheten i en situation när pengarna ska betalas ut. I en sådan situation är det lämpligt att Naturvårdsverket avgör till vad och till hur stor del säkerheten ska täcka kraven.

9.9.6 Producentansvarsorganisationernas återanvändning och materialåtervinning

Förslag: I den nya förordningen ska producentansvarsorganisationernas ansvar för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning förtydligas genom direkta hänvisningar till aktuella bestämmelser.

Skälen för förslaget: Bestämmelserna i 2018 års förordning innebär att ett insamlingssystem ska behandla allt förpackningsavfall som samlas in, främja materialåtervinning och effektivt bidrar till målen för materialåtervinningen (49 §). Vidare anges att insamlingssystemet ska verka för att de producenter som låter förpackningar omfattas av systemet ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden (71 § 5). Det har nyligen också införts ett mål om minskad nedskräpning (25 a och 25 b §§ 2018 års förpackningsförordning och 10 f § retursystemsförordningen). Bestämmelserna bör få en motsvarighet i den nya förpackningsförordningen. Det bör finnas en bestämmelse om till att producentansvarsorganisationen effektivt ska bidra till att nå materialåtervinningsmålen och målen för minskad nedskräpning och verka för att de producenter som anlitar producentansvarsorganisationen ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden.

De krav på materialåtervinning och återanvändning som redan gäller bör förtydligas. Det bör anges att en producentansvarsorganisation ska ansvara för att allt förpackningsavfall som samlats in separat genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med 15 kap. 10 § miljöbalken, som innehåller avfallshierarkin. Det bör hänvisas till den bestämmelse i avfallsförordningen som innebär att producentansvarsorganisationen ska se till att avfall som har samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller materialåtervinning inte förbränns (3 kap. 19 § avfallsförordningen).

I engångsplastpromemorian finns ett förslag om materialåtervinning som återfinns i författningsförslaget (avsnitt 1.2).

9.9.7 Offentliggörande av information på producentansvarsorganisationens webbplats

Förslag: En producentansvarsorganisation ska på en webbplats offentliggöra information om
- vilka som är producentansvarsorganisationens ägare,
- vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen,
- hur den förpackningsavgift som producenterna betalar ska beräknas, angett i kronor per såld produkt eller per ton produkter som släpps ut på den svenska marknaden,
- hur aktörer som anlitas för avfallshantering väljs ut, och
- hur producentansvarsorganisationens verksamhet bidrar till att nå målen för materialåtervinning och minskad nedskräpning i förordningen.

Skälen för förslaget: I avfallsdirektivet finns en skyldighet för medlemsstaterna att se till att en producent av en produkt, eller en organisation som genomför skyldigheter för en sådan producents räkning, offentliggör information om hur unionsmål och nationella mål för avfallshantering uppnås och hur andra nationella kvantitativa eller kvalitativa mål uppnås som anses relevanta för systemet för utökat producentansvar. Om skyldigheterna uppfylls kollektivt ska även information om ägande och medlemskap, ekonomiska bidrag som betalas av förpackningens producenter per såld förpackning eller per ton av förpackningen som släpps ut på marknaden och förfarandet för val av aktörer för avfallshantering offentliggöras (artikel 8 a.3 e). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i 2018 års förpackningsförordning och behöver därför tas in i den nya förpackningsförordningen.

Att offentliggöra dessa uppgifter bidrar till att skapa en transparens på marknaden. Producenterna kan t.ex. bilda sig en uppfattning om hur avgifterna som producenterna betalar till producentansvarsorganisationen beräknas och på så vis avgöra om de behandlas lika som andra producenter i detta avseende. För att information ska vara lättillgänglig bör den publiceras på en webbplats.

Bestämmelserna kan meddelas av regeringen med stöd av 15 kap. 15 § miljöbalken.

9.9.8 Rutiner för internkontroll

Förslag: En producentansvarsorganisation ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa att den ersättning som tas ut av producenterna uppfyller kraven i förordningen och för att bedöma kvaliteten på de uppgifter som producentansvarsorganisationen ska lämna till Naturvårdsverket. Rutinerna ska även säkerställa att kraven i avfallstransportförordningen uppfylls.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska produkters producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för producenters räkning inrätta lämpliga system för egenkontroll (artikel 8a.3 d). Enligt bestämmelsen ska

kontrollen säkerställa att den ekonomiska förvaltningen är tillfredsställande. Egenkontrollen ska vid behov kompletteras av regelbundna oberoende kontroller. Kontrollen ska också säkerställa att kvaliteten på uppgifter som producenten eller producentansvarsorganisationen ska lämna om avfallshantering och om mängden produkter som har släppts ut på marknaden håller en bra kvalitet. Kontrollen ska också säkerställa att kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport (avfallstransportförordningen) uppfylls. Det finns inga krav på hur ett system för egenkontroll ska se ut. Syftet är dock att kontrollen ska ske på ett systematiskt sätt.

Det bör införas ett krav som motsvarar kraven om egenkontroll i avfallsdirektivet. För att inte belasta producenter och producentansvarsorganisationer med onödiga kostnader och omfattande administration bör kravet begränsas till att ta fram rutiner för internkontroll. I fråga om de rutiner för internkontroll som producenter ska ha, läggs detta krav in i samband med rapporteringsbestämmelserna.

Producentens ekonomiska förvaltning av det bolag där verksamheten bedrivs regleras utförligt i annan lagstiftning, framför allt i bokföringslagen (1999:1078). Någon ytterligare reglering för kontroll i den delen bedöms inte vara nödvändig.

Direktivet kräver även att kontrollen ska säkerställa att producenten uppfyller de krav om kostnader för avfallshanteringen som anges i direktivet (artikel 8a.3 d i)). Om producenterna fullgör sina skyldigheter kollektivt innebär dessa krav att avgiften som en enskild producent ska betala till det kollektiva systemet differentieras om det är möjligt (artikel 8a.4 b, se vidare avsnitt 9.9.4). Rutinen för internkontroll bör därför även säkerställa att beräkningen av producenternas avgifter är i överensstämmelse med de krav som anges i förordningen och i Naturvårdsverket kommande föreskrifter.

Eftersom det kan bli aktuellt för en producentansvarsorganisation att ansvara för transporter av förpackningsavfall över Sveriges gränser för behandling bör rutinerna för internkontroll även innebära att producentansvarsorganisationen säkerställer att kraven i avfallstransportförordningen uppfylls.

Enligt 2018 års förordning (56 §) gäller att ett tillstånd att driva ett insamlingssystem endast får ges till den som har personella, tekniska, organisatoriska och ekonomiska förutsättningar att driva ett insamlingssystem som uppfyller kraven i förordningen. Inom kravet på ekonomisk och organisatoriska förutsättningar bör det anses ingå att ha någon form av egenkontroll. Förslaget innebär därför en precisering av kravet på en producentansvarsorganisation att ha de organisatoriska och ekonomiska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter (artikel 8a.3 c).

Bestämmelser om skyldighet att upprätthålla rutiner för internkontroll kan meddelas av regeringen med stöd av 15 kap. 15 §§ miljöbalken.

9.9.9 Ytterligare krav på en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem

Förslag: För en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska det, utöver de krav som ska gälla för alla producentansvarsorganisationer och de krav på insamlingskärl utomhus som nyligen införts, krävas att organisationen
- tillhandahåller ett rikstäckande system för separat insamling av plastflaskor och metallburkar,
- ser till att kostnaderna för retursystemet belastar producenterna, och
- informerar hushåll och verksamheter om insamlingen.

Skälen för förslaget: Enligt retursystemsförordningen ska retursystemet godkännas om sökanden visar att den som driver eller avser att driva systemet har personella, tekniska och ekonomiska förutsättningar att göra det på ett sätt som är godtagbart både från miljöskyddssynpunkt och konsumentsynpunkt. Vidare ska ett retursystem om det har en dominerande ställning på marknaden vara utformat så att de villkor som gäller för anslutning inte är diskriminerande, och de krav som ställs på flaskornas och burkarnas utformning och egenskaper är skäliga (5 §). I den nya förordningen bör det för en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem, på samma sätt som för andra producentansvarsorganisationer, krävas att producenter får anlita organisationen utan villkor som diskriminerar någon producent (se avsnitt 9.9.3).

Det har nyligen också införts särskilda krav på retursystemen som innebär att ett retursystem ska tillhandahålla insamlingskärl för insamling av plastflaskor och metallburkar utomhus där många människor vistas. Kravet ska börja gälla den 1 januari 2023 (10 c § retursystemsförordningen, SFS 2021:1005). De nya kraven bör föras över till den nya förordningen. Det bör dock även ställas uttryckliga krav när det gäller hur det övriga insamlingssystemet ska se ut.

Inom ramen för den aktörsdialog som genomförts för framtagandet av förslagen i denna promemoria, har Miljödepartementet noterat ett förhållande som kan ifrågasättas utifrån minimikraven i avfallsdirektivet. Butikerna måste i dag själva köpa in och driva sina pantautomater enligt Returpacks avtal med dem. Samtidigt erhåller butikerna en ersättning som enligt Returpack ska täcka alla kostnader. Enligt minimikraven ska producenterna täcka kostnaderna för separat insamling. I det fall en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem framöver önskar ha en modell där butikerna äger automater, kommer det således vara viktigt att kunna styrka att detta upplägg inte medför några nettokostnader för butikerna.

Det bör också införas bestämmelser om att en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska informera hushåll och verksamheter om utsortering och insamling. Information bör också lämnas om hur utsortering ska ske på platser utomhus.

9.9.10 Godkännande av en producentansvarsorganisation

Förslag: Frågor om godkännande av en producentansvarsorganisation för förpackningar ska prövas av Naturvårdsverket.

För att bli godkänd ska en producentansvarsorganisation ha de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som behövs för att genomföra de uppgifter som en producentorganisation ska ha. Producentansvarsorganisationen ska också kunna antas uppfylla de grundläggande krav som ställs på en producentansvarsorganisation enligt förordningen.

Ett godkännande ska tidsbegränsas till längst tio år. Naturvårdsverket ska få förena ett godkännande med de villkor som behövs.

En månad efter godkännandet ska producentansvarsorganisationen lämna in uppgifter om de producenter som har anlitat organisationen.

Naturvårdsverket ska, på eget initiativ, få ompröva ett villkor som ett godkännande är förenat med om det behövs för att producentansvarsorganisationen ska uppfylla kraven i förordningen. Omprövning ska även få ske på ansökan av en producentansvarsorganisation.

Naturvårdsverket ska få återkalla ett beslut om godkännande av en producentansvarsorganisation om producentansvarsorganisationen inte uppfyller kraven i förordningen och bristerna är av väsentlig betydelse. En producentansvarsorganisation som avser att inte längre driva en verksamhet ska underrätta Naturvårdsverket senast tre månader innan verksamheten avvecklas så att en återkallelse av godkännandet kan beslutas på producentansvarsorganisationens egen begäran.

Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation ska kommunen ansvara för att behandla det förpackningsavfall som kommunen samlat in. När det gäller verksamheternas förpackningsavfall ska verksamheterna ha ansvaret.

Skälen för förslaget

En producentansvarsorganisation bör vara godkänd

Det är viktigt att Naturvårdsverket i sin tillsyn kan ställa krav på och utöva tillsyn mot producentansvarsorganisationer. I annat fall skulle tillsynen enbart kunna riktas mot enskilda producenter.

I 2018 års förordning finns krav på tillstånd för att driva ett insamlingssystem (43 §). Miljöbalken innehåller bestämmelser om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som är av en helt annan karaktär än den prövning som bör ske av en producentansvarsorganisation. Det finns därför skäl att välja en annan term för den prövning av en producentansvarsorganisation yrkesmässiga drift som ska ske (15 kap. 15 § 3 miljöbalken).

För prövning av retursystemet används i dag termen godkännande. Detta är en lämplig term även för prövningen av en producentansvarsorganisation för förpackningar som inte driver ett retursystem. Prövningen av de två typerna av producentansvarsorganisationer bör samordnas både till innehåll och form.

Följderna av ett beslut om godkännande av en producentansvarsorganisation bör vara att producenter kan anlita organisationen. Ett godkännande innebär också att producentansvarsorganisationen är ansvarig gentemot Naturvårdsverket i dess tillsynsverksamhet.

När det gäller en producentansvarsorganisation som inte driver ett retursystem bör Naturvårdsverket, precis som i dag, vara prövningsmyndighet. I avsnitt 9.9.11 föreslås att Naturvårdsverket, i stället för Jordbruksverket, ska vara prövnings- och tillsynsmyndighet även för en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem.

Ett godkännande med stöd av en producentansvarsförordning har inte den rättskraft som ett tillstånd till vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet har enligt miljöbalken. De regler om omprövning av beslut som finns i 24 kap. miljöbalken har inte anpassats efter den typen av godkännanden. Möjligheten att ändra ett beslut om godkännande bör i stället bedömas utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer. Ett godkännande kan således både ändras och återkallas enligt vad som anges i den författning som reglerar godkännandet. Tillsynsmyndigheten kan också meddela förelägganden av olika slag utan hinder av att godkännande har meddelats.

Krav för godkännande

För att bli godkänd bör producentansvarsorganisationen uppfylla de krav som föreslås i avsnitt 1.9.1–1.9.9. Vissa av kraven är framåtblickande, dvs. det kan inte säkerställas i samband med ansökan att kraven kommer att uppfyllas. För att ta höjd för detta bör det anges att det ska kunna antas att producentansvarsorganisationen uppfyller kraven. De nya kraven är i stort baserade på minimikraven i avfallsdirektivet och rör producentansvarsorganisationens drift och verksamhet. Den tidigare tillståndsprövningen enligt 2018 års förordning rörde till övervägande del insamlingssystemets struktur genom olika lämplighetskrav (43–53 §§). Med den förändring av prövningens omfattning som nu görs bör den situation som inträffade vid prövningen enligt 2018 års förordning då ingen producentansvarsorganisation erhöll tillstånd undvikas. De regler om ansvar för det fall det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation som redogörs för nedan bör också förhindra denna situation.

Enligt förslag i engångsplastpromemorian ska en producentansvarsorganisation inte åta sig att ta hand om en förpackning om inte producentansvarsorganisationen har förutsättningar för att kunna materialåtervinna minst 75 viktprocent av materialet i förpackningen eller ser till att någon annan som har sådana förutsättningar åtar sig att göra det (se författningsförslaget i avsnitt 1). Om och när det förslaget genomförs (se avsnitt 9.2) bör det också vara ett krav för godkännande att producentansvarsorganisationen kan antas uppfylla kravet.

Prövning av ansökan

I en ansökan från en producentansvarsorganisation bör anges hur organisationen avser att uppfylla krav på syfte och ansvarsområde, likabehandling och beräkning av förpackningsavgifter, ekonomisk säkerhet, återanvändning och materialåtervinning, offentliggörande av information samt interna rutiner. Det bör också finnas en redogörelse för på vilket sätt

producentansvarsorganisationen har ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att genomföra de uppgifter som en producentansvarsorganisation har enligt förordningen.

En prövning av godkännande enligt ovan kommer att vara en något enklare process än tidigare tillståndsprövning. Naturvårdsverket bör ta emot ansökningar om godkännande och fatta beslut inom högst tolv veckor från den tidpunkt då all information har lämnats in. Beslut om godkännande bör meddelas senast den 31 oktober varje år för att vara gällande för en producentansvarsorganisation nästkommande år.

När den i promemorian föreslagna förordningen beslutas av regeringen, enligt plan under våren 2022, är det angeläget att så tidigt som möjligt kunna öppna för godkännandeprövning. Ett skäl är att insamlingen av verksamheternas avfall bygger på att Naturvårdsverket bland godkända producentansvarsorganisationer ska utse en organisation som blir ansvarig för utbyggnad och drift av mottagningsplatser för insamlingen av vissa verksamheters avfall i kommunerna. I avsnitt 9.15.1 föreslås därför att en producentansvarsorganisation ska kunna lämna in en ansökan till Naturvårdsverket om godkännande efter den 1 juli 2022 och att ett beslut ska ha meddelats senast den 30 november 2022 för att en producentansvarsorganisation ska kunna bedriva verksamhet från den 1 januari 2023. Ett annat skäl är att Naturvårdsverket skyndsamt behöver utveckla föreskrifter om en modell för ersättning till kommunerna (se avsnitt 9.11.1). Dialogen med aktörerna under föreskriftsprocessen underlättas av att kunna ske med godkända producentansvarsorganisationer.

Sedan den första prövningsomgången avslutats måste bestämmelserna vara öppna för att nya producentansvarsorganisationer kan vilja ansöka om ett godkännande. För att kunna fasa in dem på ett sätt som är hanterbart för redan godkända organisationer och för Naturvårdsverket, är det nödvändigt att lägga fast kalenderårsvisa hålltider i förordningen. Ansökan bör, förutom första året vara inlämnad senast den 30 april året innan verksamheten ska påbörjas. Beslut om godkännande bör meddelas senast den sista oktober varje år för att vara gällande för en producentansvarsorganisation nästkommande år.

Ett godkännande bör få förenas med de villkor som behövs och bör begränsas till att avse viss tid, dock längst tio år.

Omprövning och återkallelse

Naturvårdsverket bör kunna ompröva ett villkor som ett godkännande är förenat med och återkalla ett godkännande. Bestämmelserna om omprövning och återkallelse bör förtydligas i förhållande till bestämmelserna i 2018 års förordning (75 och 76 §§). Omprövning av villkor bör kunna ske på initiativ av antingen producentansvarsorganisationen eller Naturvårdsverket. Omprövning ska ske om det behövs för att uppfylla kraven i förordningen.

Att Naturvårdsverkets på eget initiativ återkallar ett godkännande bör enbart vara aktuellt om bristerna hos en producentansvarsorganisation är av väsentlig betydelse. Precis som för tillstånd enligt miljöbalken bör inte återkallelse vara aktuellt om det är fråga om obetydliga överträdelser eller överträdelser som går att rätta till. Normalt bör föreläggande om rättelse först ges, jfr 26 kap. 9 § miljöbalken. En återkallelse bör också ske på

producentansvarsorganisationens begäran för det fall verksamheten läggs ner.

Särskilt om retursystemet

I avsnitt 9.9.11 föreslås att Naturvårdsverket ska vara prövnings- och tillsynsmyndighet även för en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem. 2018 års förpackningsförordning och retursystemsförordningen har i dag olika ansatser och villkor vid prövning av tillstånd respektive godkännande. Prövningen bör i fortsättningen vara densamma för de båda typerna av producentansvarsorganisationer och endast anpassas efter att det i viss utsträckning ställs olika krav. De nya kraven när det gäller en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem innebär dock att det är lämpligt att kräva att det befintliga retursystemet måste ansöka om ett nytt godkännande.

Ansvar i andra hand

Det behöver regleras hur staten hanterar en situation i vilken det inte längre skulle finnas någon (godkänd) producentansvarsorganisation. I och med att ansvaret för insamling föreslås flyttas till kommunerna, säkerställs att det hela tiden sker en insamling. Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation uppstår dock frågan vem som ska ta ansvar för den fortsatta hanteringen av det insamlade förpackningsavfallet.

Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation bör kommunen se till att det insamlade förpackningsavfallet blir behandlat. I den situationen bör det vara producenterna som, via Naturvårdsverket, betalar producentavgift och årsavgift samt ersätter de kostnader som kommunerna har för att behandla förpackningsavfallet.

Om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation behöver det också finnas någon som tar ansvar för verksamheternas förpackningsavfall. De verksamheter som i normalfallet lämnar sitt avfall till mottagningsstationerna bör i sådana fall själva ansvara för behandling.

9.9.11 Naturvårdsverket ska ansvara för prövning och tillsyn av retursystemet

Förslag: Naturvårdsverket ska ansvara för prövningen och tillsynen i fråga om en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem.

Skälen för förslaget

Samma prövnings- och tillsynsmyndighet för alla förpackningar

Bestämmelserna i förpackningsdirektivet och minimikraven i avfallsdirektivet tillämpas lika för alla förpackningar, oavsett om de ingår i ett generellt system eller i ett pantsystem. Jordbruksverket har i dag ansvar för prövningen av godkännande av retursystem och för tillsyn av producenterna. Naturvårdsverket har ansvaret för prövningen av tillstånd för övrig förpackningsinsamling, ansvar för registret över producenter samt tillsyn över förpackningsförordningen. Naturvårdsverket är även ansvarig myndighet för övriga producentansvar. Att Jordbruksverket kom

att bli ansvarig för pantsystemet kan antagligen främst härledas till de utmaningar som finns med import av drycker från andra länder och Jordbruksverkets kompetens på det området. Sedan retursystemsförordningen beslutades 2005 har det dock skett en väsentlig utveckling av producentansvaret i allmänhet och för förpackningar i synnerhet. I ljuset av EU:s höjda krav på materialåtervinning och minimikraven på utökade producentansvar, är det lämpligt att ansvaret för prövning och tillsyn läggs på en och samma myndighet. I annat fall uppstår en risk för olika kravnivåer, tolkningar och tillämpningar. Ett samlat ansvar underlättar också framtagandet av statistik. Det förenklar också för producenter och andra aktörer att bara behöva ha kontakt med en myndighet. Prövning och tillsyn när det gäller retursystemet bör därför flyttas från Jordbruksverket till Naturvårdsverket.

9.10 Beräkning av marknadsandelar som en grund för fördelning av ersättningsansvar och ansvar för materialåtervinning

Förslag: Naturvårdsverket ska varje kvartal fastställa producentansvarsorganisationernas marknadsandelar. Marknadsandelarna ska baseras på den mängd förpackningar som satts på marknaden av de producenter som anlitat producentansvarsorganisationen för vart och ett av förpackningsmaterialen papper, plast, metall, glas och övriga förpackningar. En producentansvarsorganisations totala marknadsandel ska också fastställas.

Marknadsandelarna ska ligga till grund för fördelning av kommunernas kostnader mellan producentansvarsorganisationerna. Marknadsandelarna ska också användas för att fördela insamlade avfallsmängder från den fastighetsnära insamlingen från hushåll och samlokaliserade verksamheter liksom avfallsmängder som samlats in från verksamheter vid mottagningsstationer. Marknadsandelarna ska också vara grund för den största producentansvarsorganisationens debitering av övriga producentansvarsorganisationer när det gäller kostnaden för mottagningsplatser för verksamheternas avfall och information.

Besluten om marknadsandelar ska gälla omedelbart även om de överklagas.

Skälen för förslaget

Naturvårdsverkets beslut

Det behöver regleras hur kostnadsansvaret och ansvaret för det insamlade förpackningsavfallet ska fördelas om det finns fler än en producentansvarsorganisation. Det är lämpligt att ansvaret fördelas utifrån antingen en för alla material sammanvägd marknadsandel eller flera beräknade marknadsandelar för olika materialslag, beroende på ansvarets karaktär. Beräkningarna av marknadsandelar bör göras på ett enkelt och enhetligt sätt för att minska den administrativa bördan i systemet, samtidigt som strävan bör vara att beräkningarna ska uppfattas som någorlunda rätt-

visande. Enkelhet och enhetlighet kan inte minst motiveras med att insamlingen av förpackningar enligt förslagen i denna promemoria utgör en helhet. Producentansvarsorganisationerna ska hantera alla slags förpackningar, oavsett om de primärt är destinerade till hushåll eller verksamheter. Det görs inte heller i övrigt någon uppdelning i hushållsförpackningar och verksamhetsförpackningar.

Med en producentansvarsorganisations marknadsandel bör avses den andel förpackningar som de producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen har satt på marknaden i förhållande till den totala mängden förpackningar som satts på marknaden. Naturvårdsverket bör beräkna och fastställa marknadsandelar för materialslagen papper, plast, glas, metall och övriga förpackningar.

Naturvårdsverket bör också fastställa en producentansvarsorganisations totala marknadsandel. I fråga om de marknadsandelar som ska gälla initialt behöver det särskilt regleras när beslut ska vara fattade. Beslut bör fattas första gången den 31 december 2022.

Kostnaderna för lättillgängliga insamlingsplatser och för kommunernas information samt kostnaderna för att upprätthålla och driva mottagningsplatser för verksamheternas avfall härrör från övergripande tjänster där de enskilda materialslagens mer exakta bidrag är mindre betydelsefullt. Fördelningen av kostnaderna bör därför ske utifrån en marknadsandel som är en sammanvägning av de marknadsandelar som beräknats för de enskilda materialslagen. Kostnaderna för den fastighetsnära insamlingen bör i stället fördelas mellan producentansvarsorganisationerna utifrån marknadsandelar per materialslag.

Ansvaret för det av kommunen insamlade avfallet bör fördelas mellan producentansvarsorganisationerna utifrån marknadsandel per materialslag. Även det avfall från verksamheter som samlats in vid mottagningsplatser som drivs av den största producentansvarsorganisationen (se avsnitt 9.7.3) bör fördelas utifrån marknadsandel per materialslag.

Naturvårdsverket bör fastställa marknadsandelar varje kvartal. Beräkningarna bör baseras på uppgifter som producenterna och producentansvarsorganisationerna lämnar till Naturvårdsverket. En producentansvarsorganisation bör varje kvartal till Naturvårdsverket lämna uppgifter om ändringar i fråga om vilka producenter som anlitat producentansvarsorganisationen och den mängd förpackningar som de producenter som anlitat producentansvarsorganisationen har tillhandahållit marknaden föregående kvartal i ton per förpackningsmaterial. Besluten om marknadsandelar bör sändas till producentansvarsorganisationerna och publiceras på Naturvårdsverkets webbplats.

Omedelbar verkställighet av beslut om marknadsandelar

För beslut som fattas av Naturvårdsverket om marknadsandelar enligt förslaget gäller bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900). Enligt denna får ett beslut som får överklagas inom en viss tid verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats (35 §). I vissa fall får dock ett beslut alltid verkställas omedelbart, t.ex. om beslutet gäller endast tillfälligt eller om kretsen av de som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut. En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt

allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs eller någon annan omständighet.

Ett beslut om en producentansvarsorganisations marknadsandel är ett beslut om vilken ansvarsfördelning som ska gälla mellan producentansvarsorganisationer. I 15 kap. miljöbalken finns ett antal bemyndiganden rörande producentansvar som alla anger att det ansvar en enskild producent ska ha ska motsvaras av den andel av den totala marknaden som producenten innehar av nya produkter. Detsamma bör gälla för en producentansvarsorganisations ansvar. Att slå fast en producentansvarsorganisations ansvar är grundläggande och avgörande för att hela systemet med ett utökat producentansvar ska fungera om det finns fler än en producentansvarsorganisation. Regleringen av ärendehanteringen i fråga om beslut om marknadsandelar bör ge Naturvårdsverket förutsättningar att slå fast marknadsandelarna så skyndsamt som möjligt. Detta beslut kommer nämligen att styra flera efterföljande beslut om producentavgift och årsavgift samt andel avfallsmängder som en producentansvarsorganisation ska vara skyldig att ta emot.

Som framgår i avsnitt 9.5.1 bör det inte införas ett monopol där en enda producentansvarsorganisation tar hela ansvaret och då innehar hela marknaden. Så fort det finns fler än en producentansvarsorganisation behöver ansvaret regleras på ett sätt så att inte en producentansvarsorganisation kan skaffa sig otillbörliga fördelar på bekostnad av andra producentansvarsorganisationer. Kommunerna och den producentansvarsorganisation som ansvarar för mottagningsplatser för verksamheters avfall måste kunna lämna över avfall till producentansvarsorganisationerna för behandling i en mängd som motsvarar marknadsandelen. Att avfallshanteringen fungerar är ett allmänt intresse. Naturvårdsverket kommer att fatta beslut varje kvartal om marknadsandelarna och har därför möjlighet att korrigera felaktigheter mellan kvartalen och besluta om den korrekta andelen.

En situation där alla aktörerna behöver invänta ett beslut som har laga kraft i ca 2–3 år kan inte tillåtas uppstå i och med att hela systemet i sådant fall skulle sluta att fungera. Varken överlämning av avfallsmängder eller betalning av producentavgifter och årsavgifter kan ske om marknadsandelen är osäker vilket i förlängningen leder till att avfall samlas på hög och kommunerna blir underfinansierade (se avsnitt 9.11.3).

Skäl som talar emot att låta beslut om marknadsandelar gälla omedelbart är risken för att en producentansvarsorganisations marknadsandel är felberäknad och att producentansvarsorganisationen till följd av det får ta ett för omfattande eller för litet ansvar. De beslut som kommer att baseras på marknadsandelen, t.ex. producentavgiften, kommer att avse höga belopp. Risken för felberäkningar av marknadsandelen är dock liten och kommer antagligen handla om någon eller några procentandelar, särskilt mot bakgrund av att beräkningarna baseras på uppgifter från producentansvarsorganisationerna.

För att uppnå syftet med en effektiv och förutsebar ansvarsfördelning och en fungerande hantering av avfall i kommunerna är det av avgörande betydelse att frågan om fördelning av marknadsandelar löpande kan

avgöras på ett sätt som innebär att beslutet löpande också kan läggas till grund för de övriga beslut som Naturvårdsverket ska fatta om avgifter som producentansvarsorganisationerna ska betala och om vilka mängder förpackningsavfall som producentansvarsorganisationer ansvarar för att ta emot och behandla. Den verkställighet av Naturvårdsverkets beslut om marknadsandelar som aktualiseras i dessa fall handlar alltså om att besluten bör kunna läggas till grund för avgiftsdebiteringen och avfallshanteringen. Det är inte den typen av situationer som bestämmelsen i 35 § tredje stycket förvaltningslagen tar sikte på (jfr prop. 2016/17:180 s. 326). Det är samtidigt angeläget att det inte råder någon tvekan om att myndigheten har rätt att meddela beslut om avgiftsdebitering och avfallshantering med utgångspunkt i den fördelning av marknadsandelar som gjorts. Detta förhållande talar starkt för att det i författning bör slås fast att besluten om marknadsandelar får verkställas även om de överklagans. Mot detta talar främst att berörda organisationer under en inte obetydlig tid kan behöva bära ett större ekonomiskt ansvar för avfallshanteringen än de i slutändan ska ta. Mot bakgrund av den bedömning som görs ovan i fråga om risken för felberäkningar och med beaktande av den stora vikten av att avgiftsbesluten har en solid grund görs bedömningen att övervägande skäl talar för omedelbar verkställbarhet.

Om ett beslut om marknadsandelar efter ett överklagande ändras kommer avgiftsdebiteringen i ett sådant fall att kunna anpassas genom beslut om ändring av de tidigare debiteringarna. Detta kan göras både till en enskildes fördel och till andra enskildas nackdel, eftersom avgiftsbesluten till sin natur är betungande och därför inte får rättskraft (jfr 37 § förvaltningslagen). Beträffande avfallsmängderna kan beslut fattas om korrigerande mängder inför kommande år.

För det fall en producentansvarsorganisation som överklagar får rätt i högre instans bör det finnas en återbetalningsskyldighet (se avsnitt 1.11.3) för kommunerna så att Naturvårdsverket kan betala tillbaka felaktigt inbetalda avgifter.

9.11 Finansiering av kommunernas insamlings- och informationsansvar

9.11.1 Utgångspunkter för ett nytt finansieringssystem

Förslag: Producentansvarsorganisationerna ska ersätta kommunerna för deras kostnader. Ersättningsskyldigheten ska rikta sig mot producentansvarsorganisationer i första hand och i andra hand direkt mot producenterna.

Ersättningen ska täcka kommunernas kostnader för insamling, transport, anordnande av omlastningsplatser samt överlämning av avfall till producentansvarsorganisationerna. Ersättningen ska även täcka kommunens informationsansvar.

Det ska införas en modell för beräkning av kommunernas kostnader och ersättningsrätt. Vissa delar av modellen ska framgå i förordningen. I övrigt ska den fyllas ut av Naturvårdsverket i föreskrifter.

Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om hur kommunernas kostnader och den ersättning som kommunerna ska få ska beräknas.

Skälen för förslaget

Producentansvarsorganisationerna bör ersätta kommunerna

I avsnitt 9.5.2 föreslås att kommunerna får ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall från hushållen och de samlokaliserade yrkesmässiga verksamheterna fram till att de överlämnas till producentansvarsorganisationerna på omlastningsplatserna. Detta innebär att kommunerna tilldelas en uppgift som tidigare har legat på producenterna och som leder till nya kostnader för kommunerna. Producenterna bör ersätta kommunernas kostnader för insamling, transport, anordnande av omlastningsplatser samt överlämning av avfall till producentansvarsorganisationerna. Ersättningen bör även täcka kommunens informationsansvar.

I miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om hantering (15 kap. 12 § 2). Sådana föreskrifter kan också meddelas när det gäller producentansvarsorganisationer (15 kap. 15 § 5).

Avfall Sverige och FTI har gemensamt tagit fram ett förslag till ersättnings- och beräkningsmodell vilken delgivits Miljödepartementet. TMR har kommenterat att företaget inte har något att invända eller tillägga kring ersättningsmodellen.

Modellförslaget baseras på en modell som Avfall Sverige utvecklade våren 2020 med hjälp av konsult. Syftet med denna modell var att kunna beräkna kostnader för fastighetsnära insamling vid småhus i kommuner som ville bli uppdragstagare åt ett tillståndspliktigt insamlingssystem (TIS) inom ramen för 2018 års förordning. Modellen har visat sig fungera väl för ändamålet enligt Avfall Sverige.

Beräkning av ersättning till kommunerna enligt aktörernas förslag till modell

Enligt förslaget från Avfall Sverige och FTI bör det regleras i förordningen vilka fraktioner av förpackningsavfall som ska samlas in och med vilken servicegrad, dvs. vad som ska ersättas. Ersättningen bör beräknas med utgångspunkt i olika kategorier: småhus, flerbostadshus och ”blandfastigheter” med mindre verksamheter samt skärgård och annan hämtning med speciella förutsättningar ur logistisk utgångspunkt. En formel för detta bör fastställas i förordningen. Formeln bör även inkludera en ersättning för antalet ”publika insamlingsplatser” som kompletterar den fastighetsnära insamlingen samt en ”tonersättning” baserad på den kvantitet och kvalitet som kommunen samlat in av respektive materialslag.

En kostnadsberäkningsmodell bör enligt Avfall Sverige och FTI regleras på föreskriftsnivå. Modellen används för att räkna fram en genomsnittlig kostnad i fyra olika hushållstyper: småhus helår, småhus säsong, flerbostadshus samt verksamheter i blandfastighet. Utgångspunkten är vidare att ersättningen anpassas till förhållanden i de nio olika typkommunerna i Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) kommungruppsindelning. För varje hushållstyp och kommungrupp fastställs en

genomsnittlig ersättning per kilogram material (papper, plast, metall, glas) per hushåll och år. Ersättningsmodellens matris skulle således bestå av 154 olika ersättningsfaktorer kopplade till hushållstyper, en ”tonersättning” för respektive materialslag samt därutöver faktorer för tillägg eller avdrag för avfallets kvalitet. Aktörerna förutser att Naturvårdsverket kommer att behöva anlita en konsult som utvecklar förslag till genomsnittlig kostnad utifrån ett antal typkommuner i respektive kommungrupp. De önskar att representanter från kommuner, producenter och myndigheten ingår i en referensgrupp som enas om ett förslag avseende snittkostnad per hushåll.

Kostnaden per hushåll kommer med en sådan modell att bli teknikneutral och inte peka ut olika typer av system. Detta innebär att vissa typer av system kommer att vara dyrare än fastställd ersättning och vissa system billigare.

Den modell som Avfall Sverige utvecklat för småhus omfattar följande kostnadsparametrar: införande, administration, kärl och insamling. För system med optisk sortering omfattar modellen även kostnader för påsar, distribution av påsar, optisk sortering och eventuell omlastning och transport till upphandlad optisk sortering. Kostnaderna redovisas dels som en totalkostnad, dels uppdelat per hushåll. Redovisningen av kostnadsfördelningen har kompletterats med en beräkning av hur stor ersättning kommunen behöver för kostnadstäckning om hänsyn tas till tonersättning för insamlat material. För att beräkna kostnader för fastighetsnära insamling från flerbostadshus inklusive samlokaliserade verksamheter behöver en separat modell tas fram.

Den föreslagna ersättnings- och beräkningsmodellen kommer således att vara anpassad till det val som varje kommun står inför − att antingen driva insamlingen i egen regi eller upphandla tjänsten – i och med att kostnader för avskrivning av kärl och annan utrustning för insamling är inkluderad.

Avfall Sverige och FTI ser framför sig att en enskild kommun kan komma att behöva kompensera eventuella underskott med renhållningsavgift samtidigt som kommunerna i sådant fall också bör argumentera för en höjning av den genomsnittliga ersättningen när föreskrifterna ses över. Aktörernas förslag innebär i denna del att en kommun kan göra anspråk på tilläggsersättning hos Naturvårdsverket utifrån fördyrande omständigheter som påverkar insamlingskostnaderna. Tanken är att tilläggsersättning främst ska kunna aktualiseras under de första åren av modellens tillämpning. Utformningen av tilläggsersättning bör enligt aktörerna behandlas av nämnda referensgrupp.

Modellen bör enligt aktörerna också kompletteras med incitament för hög materialkvalitet, t.ex. att insamlat förpackningsavfall som överträffar kvalitetskrav berättigar till extra ersättning i syfte att skapa incitament för materialåtervinning.

Avfall Sverige och FTI:s förslag innebär vidare att varje kommun delger Naturvårdsverket antal hushåll och antal publika insamlingsplatser i kommunen. Lantmäteriet och Statistiska Centralbyrån (SCB) har visserligen statistik med avseende på lägenheter och antal hushåll efter hushållstyp men den bedöms vara för oprecis. Kommunen har det faktiska underlaget för antal hushåll med olika typer av abonnemang. Rapporteringen sker en gång per år, förslagsvis senast den 31 december, inför kommande utbetalningsperiod för att få förutsägbarhet och enklare administration. ”Tonersättningen” fastställs årligen av verket. Övrig

ersättning kan inledningsvis behöva ses över årligen och därefter med två–tre års mellanrum. Ersättningsnivåerna bör fastställas senast 31 mars året innan ersättningen ska gälla. Aktörerna föreslår också att enskilda kommuner bör ha möjlighet till tillägg vid fall av försvårande hämtningsomständigheter som gör att den genomsnittliga ersättningen inte blir adekvat.

Enligt aktörernas förslag rapporterar kommunen insamlade mängder förpackningsavfall kvartalsvis till Naturvårdsverket. Utbetalning sker så snart som möjligt kvartalsvis utifrån rapporterade mängder.

Modellen bör utgå från aktörernas förslag

Ersättningen bör utgå från FTI:s och Avfall Sveriges förslag. I förordningen bör det finnas en viss reglering av hur kommunernas kostnader ska beräknas. Beräkningen bör ske utifrån en formel som anges i en bilaga till förordningen, och variera utifrån vilken slags kommun det rör sig om. SKR:s kommungruppsindelning bör också finnas i en bilaga. Om SKR skulle ändra sin indelning bör även bilagan ändras. Det närmare innehållet i formlerna och ytterligare kriterier för beräkning av kostnaderna bör bestämmas i föreskrifter som meddelas av Naturvårdsverket. I förhållande till FTI:s och Avfall Sveriges förslag bör vissa kompletteringar göras. Det bör finnas en enkel formel enligt vilken ersättning för informationsinsatser står i direkt proportion till antalet invånare i kommunen.

Avfall Sverige och FTI har valt uttrycket ”publika insamlingsplatser” för att beskriva den insamling som kompletterar den fastighetsnära insamlingen. Förslagen i denna promemoria innebär att den fastighetsnära insamlingen byggs ut för samtliga fyra vanligast förekommande materialslag. Den fastighetsnära insamlingen kompletteras med lättillgängliga insamlingsplatser för skrymmande sällanförpackningar och för övriga materialslag. Det betyder att dagens system med återvinningsstationer successivt kommer att avvecklas. I den formel för ersättning som tas in som en bilaga till förordningen bör det därför ingå både en ersättning för lättillgängliga insamlingsplatser och en ersättning för återvinningsstationerna. När återvinningsstationerna har avvecklats får denna parameter sättas till noll vid beräkningen.

Naturvårdsverket bör få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur kostnaderna och den ersättning som kommunerna ska få ska beräknas. Det bör ligga i Naturvårdsverkets föreskriftsrätt att, såsom myndigheten finner lämpligt, inkludera kvalitetsaspekter när det gäller insamlingen i ersättningen liksom en mekanism genom vilka enskilda kommuner kan få extra ersättning för fördyrande omständigheter. Arbetet med föreskrifterna styr Naturvårdsverket enligt sina interna processer.

Det bör i nuläget inte anges någon formel för beräkning av ersättning för insamling av förpackningsavfall på allmän plats. Anledningen är att det inte varit möjligt att under framtagandet av förslagen i denna promemoria identifiera hur de ramarna i sådant fall skulle se ut. Det blir därför ett ansvar för Naturvårdsverket att identifiera en lämplig modell för ersättning och omsätta den i sina föreskrifter. I en sådan modell behöver minimikraven i avfallsdirektivet beaktas, bl.a. att de avgifter producenterna betalar inte överstiger de kostnader som krävs för att tillhandahålla avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt.

De preciserade bestämmelserna om insamling på allmän plats föreslås inte börja gälla förrän den 1 juli 2026, varför denna del av föreskrifterna kan utvecklas efter det att ersättningsmodellen för övrig insamling har fastställts.

Avfall Sverige och FTI föreslår också att det ska regleras att kommuner och producenter kan komma överens om utförande av andra tjänster mot avtalad ersättning än det som innefattas i grundkraven. Någon sådan reglering bör dock inte vara nödvändig. De förhållanden som gäller för producentansvaret för förpackningar kommer att regleras i förpackningsförordningen. I övrigt gäller annan relevant lagstiftning, såsom konkurrensregler, regler om kommuners upphandling av tjänster, etc.

Ersättningsbestämmelserna bör innehålla en möjlighet att ta ut ersättningen direkt från producenterna om det inte finns någon godkänd producentansvarsorganisation.

Alternativa ersättnings- och beräkningsmodeller

Avfall Sverige och FTI har i sitt underlag inte diskuterat någon alternativ ersättnings- och beräkningsmodell till sitt förslag. För ökad genomskinlighet kan det finnas anledning att översiktligt belysa två möjliga ytterligheter och en tredje möjlighet.

Det ena ytterligheten skulle bestå i att varje kommun kvartalsvis till Naturvårdsverket skulle skicka in en sammanställning av sina specifika kostnader. Verket skulle göra en bedömning av kostnadernas rimlighet, utifrån något slags underlag om kostnadsbild och effektivitet i olika typkommuner. Verket skulle sedan fatta kommunvisa beslut om slutlig ersättning. En utmaning med en sådan modell skulle vara den stora administrativa bördan för samtliga aktörer, men inte minst producentansvarsorganisationerna. Den administrativa bördan skulle sannolikt ge en betydande eftersläpning i utbetalning. Det skulle också finnas en uppenbar risk för att både kommuner och producentansvarsorganisationer skulle vilja överklaga besluten, vilket skulle förvärra eftersläpningen. Förutsägbarheten i modellen skulle därför, åtminstone initialt, också bli svag.

Den andra ytterligheten skulle bestå i en ersättning baserad på 1 000-talet invånare i kommunen. Den skulle vara mycket enkel att administrera och maximalt förutsägbar. Dess träffsäkerhet skulle dock vara dålig, eftersom den inte skulle ta hänsyn till olika slags fastigheter, geografiska förhållanden eller andra väsentliga parametrar.

En ytterligare möjlighet som lyfts och som kommer att tillämpas i t.ex. Finland är att ersättningen mellan kommuner och producentansvarsorganisationer bestäms i ett avtal i stället för av en myndighet, med utgångspunkt i bestämmelser i författning. Ingen av aktörerna har i aktörsdialogen varit intresserade av en sådan lösning.

9.11.2 Producentansvarsorganisationerna ska betala producentavgift och årsavgift

Förslag: Producentansvarsorganisationer ska betala en producentavgift varje kvartal för den verksamhet som kommunen bedriver. Producentansvarsorganisationerna ska också betala en årsavgift för Naturvårds-

verkets kostnader för beräkningar, beslut och annan administration för att tilldela kommunerna ersättning. Årsavgiften ska uppgå till 2,5 miljoner kronor som Naturvårdsverket fördelar mellan producentansvarsorganisationerna utifrån deras marknadsandel.

Naturvårdsverket ska beräkna och besluta producentavgiften och den ersättning som kommunerna ska få.

Skälen för förslaget: För att finansiera de kostnader som uppstår för kommuner och myndigheter i det nya producentansvaret, bör godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar betala två avgifter, en producentavgift för att finansiera kommunernas verksamhet och en årsavgift för Naturvårdsverkets verksamhet.

Den avgift som producentsvarsorganisationerna ska betala in till Naturvårdsverket för att kommunerna ska få erforderlig ersättning bör i praktiken vara summan av de ersättningar som kommunerna är berättigade till. I avsnitt 9.10 föreslås att Naturvårdsverket kvartalsvis ska besluta om producentansvarsorganisationernas marknadsandelar för respektive materialslag. Dessa fastställda marknadsandelar bör användas för kvartalsvis debitering av producentansvarsorganisationerna. I besluten bör det anges att det finns en möjlighet till eventuella justeringar i den slutliga årliga producentavgiften.

Årsavgiften till Naturvårdsverket bör täcka Naturvårdsverkets arbete som inte täcks av prövnings- och tillsynsavgiften (se avsnitt 9.10). Det handlar om arbete för beräkningar och beslut för att korrekta avgifter ska kunna krävas in och även det arbete som behövs för att tilldela kommunerna den ersättning de har rätt till. I befintliga liknande system i Europa betecknas denna uppgift som ”clearing-house”, dvs. en uppgift som avser att se över att det är rättvisa och konkurrensneutrala förhållanden mellan konkurrerande producentansvarsorganisationer. Denna uppgift går utöver tillsyn och behöver också finansieras av producenterna.

Eftersom Naturvårdsverket ansvarar för de uppgifter som kommer att ligga till grund för fastställandet av underlaget för ersättningen till kommunerna är det en naturlig och kostnadseffektiv lösning att myndigheten också ansvarar för att besluta om både ersättningarnas och avgifternas storlek. När det gäller årsavgiften bör dock det totala beloppet framgå av förordningen. I denna del bör Naturvårdsverket således besluta om en fördelning av en redan fastlagd ersättning.

För att administrera de kvartalsvisa besluten om marknadsandelar och ersättning från producentansvarsorganisationer liksom utbetalningar till kommunerna, kommer Naturvårdsverket bl.a. behöva bygga upp ett nytt it-system. Kostnaden för detta har skattats till cirka fyra miljoner kronor. En sådan engångskostnad är svår att integrera i avgifter som tas ut av producentansvarsorganisationerna och kommer därför till stor del behöva belasta anslaget. Naturvårdsverket har vidare skattat sina egna löpande årliga kostnader för transfereringssystemet till cirka 2,5 miljoner kronor per år. Kammarkollegiet har preliminärt bedömt att myndigheten bör kunna hantera uppgiften inom ramen sin anslagstilldelning under förutsättning de har möjlighet att kravställa hur underlaget från Naturvårdsverket ska utformas. Den kostnad som ska fördelas på producentansvarsorganisationerna som en årsavgift bör därför bestämmas till 2,5 miljoner kronor. Kostnaden bör ses över varje år. Kostnaderna för Naturvårdsverket

och Kammarkollegiet kan variera över tid beroende på t.ex. antalet producentansvarsorganisationer.

9.11.3 Betalning av avgifter och utbetalningen av ersättning till kommunerna och till Naturvårdsverket

Förslag: De avgifter som Naturvårdsverket har beslutat om ska sättas in på ett konto i Kammarkollegiet av producentansvarsorganisationerna (förpackningsproducenternas konto). Kammarkollegiet ska disponera medlen på förpackningsproducenternas konto och betala ut pengar till kommunerna enligt de beslut som Naturvårdsverket fattar. Årsavgiften ska betalas ut till Naturvårdsverket.

Kammarkollegiet ska underrätta Naturvårdsverket om betalningen från producentansvarsorganisationen inte kommer in i tid.

Besluten om avgifter ska gälla omedelbart även om de överklagas. Ett beslut om betalning av avgifter ska få verkställas enligt utsökningsbalken.

En kommun ska vara skyldig att återbetala ersättning till Naturvårdsverket om ersättning har grundats på oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller om beräkningar eller bedömningar som Naturvårdsverket har utfört visat sig vara felaktiga. Beslut om kommunernas ersättning ska inte kunna överklagas.

Skälen för förslaget

Ett slutet finansieringssystem

En central del i det föreslagna finansieringssystemet är att skapa ett slutet system där de pengar som betalas in enbart används för att finansiera kommunernas kostnader för det ansvar de åläggs i förpackningsförordningen. Medlen bör därför specialdestineras till ett konto i Kammarkollegiet och därifrån betalas ut till kommunerna.

Insamlade medel bör hanteras åtskilda från övriga medel på statens budget. Det innebär också att medlen inte bör blir en del av de årliga budgetförhandlingarna om olika politiska prioriteringar och att tilldelningen av medel kommer att ligga utanför utgiftstaket. Det föreslagna systemet kommer således att fungera som ett slutet finansieringssystem. För att finansieringssystemet ska bli överblickbart och tydligt bör det framgå att de avgifter som Naturvårdsverket beslutar om ska sättas in på ett konto i Kammarkollegiet.

De belopp som Naturvårdsverket beslutar kvartalsvis ska betalas in till Kammarkollegiet och medlen ska omedelbart placeras på ett konto där. Det bör också framgå att Kammarkollegiet har rätt att disponera medlen på förpackningsproducenternas konto och att Kammarkollegiet ska underrätta Naturvårdsverket om producentansvarsorganisationerna är försenade med betalningen.

I avsnitt 9.10 föreslås att Naturvårdsverket varje kvartal ska besluta om storleken på avgifterna från producentansvarsorganisationerna och de överföringar som ska ske till kommunerna. Kammarkollegiet bör betala ut

avgiftsmedel från förpackningsproducenternas konto. Utbetalningarna till kommunerna ska överensstämma med de beslut som Naturvårdsverket har fattat. Det behövs bestämmelser om en årlig redovisning av rörelserna på kontot och att dessa uppgifter ska publiceras på Naturvårdsverkets webbplats.

Omedelbar verkställighet av besluten om producentavgift

För beslut som fattas av Naturvårdsverket om producentavgift enligt förslaget gäller bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900). Enligt denna får ett beslut som får överklagas inom en viss tid verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. I vissa fall får dock ett beslut alltid verkställas omedelbart, t.ex. om beslutet gäller endast tillfälligt eller om kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut. En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs eller någon annan omständighet.

Producentavgiften ska finansiera den ersättning som kommunerna får för sitt arbete med insamlingen av förpackningsavfallet. Saknas det förutsättningar att reglera finansieringen på ett solitt sätt som garanterar kommunerna ersättning finns det en stor risk för att förslaget att kommunerna ska ta ansvar för insamlingen inte kan genomföras. Det är av yttersta vikt att finansieringen av kommunernas verksamhet inte avstannar på grund av överklaganden. Får kommunen ingen ersättning under cirka 2–3 år riskerar insamlingen av förpackningsavfallet att avstanna med överfyllda behållare och en havererad avfallshantering som följd. I avsnitt 9.11.4 framgår att ersättningen från producenterna ska räknas av när kommunen bestämmer vilken renhållningsavgift som ska utgå. Syftet med detta bör vara att låta enbart mindre mellanskillnader till följd av att ersättningen från producenterna till stor del utgörs av en schablon finansieras via renhållningsavgiften. Utgångspunkten i ett system för utökat producentansvar enligt avfallsdirektivet är också att producenterna ska stå för insamlingskostnaderna. Ett scenario där avdraget från renhållningsavgiften är noll och kommunen därmed bär den fulla kostnaden för insamlingen av förpackningsavfallet skulle innebära att tillämpningen är i strid med förpackningsdirektivets krav på ett system för utökat producentansvar. Kommunerna kan inte heller förväntas kunna ändra avfallstaxan med kort varsel, utan har behov av att finansieringen är förutsebar.

Det är vidare inte lämpligt att öppna upp för att en av flera konkurrerande producentansvarsorganisationer kan skjuta på den kostnad som en producentavgift innebär och skaffa sig ekonomiska fördelar i förhållande till sina konkurrenter. Producentavgiften bör förfalla till betalning samtidigt för alla producentansvarsorganisationer för att undvika otillbörliga ekonomiska fördelar.

Avgiften utgörs av producentansvarsorganisationens marknadsandel av den totala summan som kommunernas ersättning ska uppgå till. I avsnitt

9.11 föreslås att kommunernas ersättning ska bestämmas av de föreskrifter som Naturvårdsverket beslutar om. Ersättningen kommer till största delen att utgå såsom en schablonersättning utifrån bostadstyper och invånarantal. Utrymmet för felaktiga beräkningar i denna del bör vara mycket små. Ersättningsmodellen kan dock komma att innehålla ytterligare kriterier, t.ex. ersättning för försvårande hämtningsomständigheter och ersättning utifrån det överlämnade avfallets kvalitet. Sådana faktorer bör avgöras utifrån Naturvårdsverkets bedömning. Av den totala avgiften som en producentansvarsorganisation ska betala förväntas den del som innefattar olika bedömningar dock vara betydligt mindre än den som utgår enligt en schabloniserad beräkning. Skäl som talar emot att låta beslut om producentavgift gälla omedelbart är att avgiftens totala belopp är högt. Liksom för besluten om marknadsandelar kommer dock sannolikt risken felberäkningar vara liten och avse de delar av producentavgiften som inte utgörs av schablon utan grundar sig på bedömningar. Beslut om producentavgift fattas varje kvartal och det finns möjlighet till justeringar inför det beslut som fattas i slutet på året. Det bör vara mest processekonomiskt för producentansvarsorganisationerna att påtala eventuella fel till Naturvårdsverket så att justeringar kan ske antingen genom omprövning eller i det beslut som sker nästkommande kvartal eller vid årets slut. För det fall ett överklagande sker och producentansvarsorganisationen har framgång bör kommunerna vara skyldiga att återbetala felaktigt utbetalad ersättningen till Naturvårdsverket. På så sätt har Naturvårdsverket förutsättningar att återbetala felaktigt inbetalda producentavgifter till producentansvarsorganisationerna. En producentansvarsorganisation bör vidare vara så ekonomiskt stabil att det är möjligt att invänta en juridisk process för att återfå eventuellt felaktigt utbetalade medel. Det är en förutsättning för att erhålla ett godkännande att producentansvarsorganisationen har de organisatoriska och ekonomiska förutsättningar som krävs för att uppfylla sina skyldigheter enligt den nya förordningen (se avsnitt 9.9.10).

I avsnitt 1.10 görs överväganden i fråga om omedelbar verkställighet i fråga om beslut om fördelning av marknadsandelar. Samma skäl talar med styrka för att även avgiftsdebiteringarna i de aktuella fallen bör verkställas även om besluten överklagas.

Indrivning

En förutsättning för att finansieringssystemet ska fungera effektivt är att det finns tillgängliga rättsmedel för att säkerställa att ett beslut om producentavgifter betalas. Om betalning inte har skett i rätt tid bör Naturvårdsverket kunna se till att indrivning sker. Enligt utsökningsbalken får ett beslut inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft om det inte är särskilt föreskrivet (3 kap. 23 §). Det bör inte krävas att Naturvårdsverket utverkar en särskild exekutionstitel i domstol för att avgifterna ska kunna drivas in. Det bör därför anges i förordningen att ett beslut om betalning av avgifter får verkställas enligt utsökningsbalken (jfr 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken).

Beslut om kommunernas ersättning bör inte kunna överklagas

Ett beslut om att tilldela en kommun medel enligt föreskrifter meddelade av Naturvårdsverket bör inte få överklagas.

9.11.4 Den ersättning en kommun får ska räknas av från renhållningsavgiften

Förslag: I bestämmelsen i miljöbalken om hur renhållningsavgiften ska beräknas ska det anges att ersättning för avfallshantering som producenter eller producentansvarsorganisationer betalar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska räknas av från kommunens kostnader.

Skälen för förslaget: Miljöbalken innehåller ett bemyndigande för kommuner att meddela föreskrifter om s.k. renhållningsavgifter, dvs. avgifter för insamling, transport och behandling av avfall (27 kap. 4 §). Möjligheten att ta ut avgift täcker avfallets hela hanteringskedja och avser allt avfall som kommunen hanterar. Avgiften ska bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital och driftskostnader för renhållningen. Från dessa kostnader ska kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än renhållningen räknas av (27 kap. 5 § andra stycket).

Enligt förslagen i denna promemoria ska kommunen samla in förpackningsavfallet från hushåll och vissa verksamheter. Kommunerna ska få ersättning för detta arbete genom producentavgifterna. Den ersättning som kommunerna erhåller från producenterna bör självklart räknas av när kommunen fastställer avgiften. Detta följer egentligen av den kommunala självkostnadsprincipen, men är ändå lämpligt att ange. Det bör därför anges i bestämmelsen i miljöbalken att ersättning för avfallshantering som producenter eller producentansvarsorganisationer betalar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska räknas av från kommunens kostnader.

Genom en sådan bestämmelse framgår det samtidigt att kommunerna kan ta ut en eventuell mellanskillnad mellan faktiska kostnader och den ersättning som betalats. Detta kan förväntas hända innan kommunerna anpassat sina system till ersättningen. Det bör samtidigt framhållas att minimikraven i avfallsdirektivet innebär att kommunernas kostnader ska ersättas, vilket innebär att det enbart bör bli fråga om små mellanskillnader. Att helt frånta kommunerna möjligheten att använda renhållningsavgiften för hanteringen av förpackningsavfallet är dock inte förenligt med möjligheten att finansiera befintliga lösningar, som exempelvis sopsugar, som ibland drivs av kommunerna men inte bör bekostas av producenterna (se avsnitt 9.6.2).

9.12 Rapportering

Förslag: Producenter som årligen släpper ut förpackningar på marknaden vars sammanlagda vikt underskrider 1 000 kilogram ska inte behöva rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket. För dessa producenter ska det räcka med en anmälan till producentregistret. Lättnaden ska dock inte gälla producenter av engångsprodukter.

Befintliga rapporteringsskyldigheter ska samlas i ett kapitel i den nya förordningen där det tydligt framgår vilka uppgifter som ska rapporteras årligen.

Marknadsdrivna återvinningssystem ska ha en mer omfattande rapporteringsskyldighet än i dag.

En producent ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa kvaliteten på de uppgifter som ska samlas in och rapporteras till Naturvårdsverket.

Skälen för förslaget

Små producenter bör undantas från kravet på rapportering

Rapporteringsbestämmelser i 2018 års förordning bör föras över till den nya förordningen. Enligt minimikraven för system för utökat producentansvar i avfallsdirektivet (artikel 8a.1 d,) ska medlemsstaterna säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek, utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på producenter, inbegripet små och medelstora företag, av små mängder produkter. Mot bakgrund av avfallsdirektivet bör det övervägas om det är möjligt och ändamålsenligt att införa en gräns för små producenter där de kan undantas från rapporteringskravet för att underlätta deras administrativa börda.

I EU:s vägledning om rapportering av uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall berörs undantag för rapportering ur ett statistikproduktionsperspektiv (Guidance for the compilation and reporting of data on packaging and packaging waste according to Decision 2005/270/EC, version of 21 May 2021). I vägledningen framgår det att gränsvärden (*de minimis thresholds*) kan användas. Om ett gränsvärde ska användas så ska gränsvärdet anpassas så att dataförlusten minimeras samtidigt som det minskar rapporteringsbördan för mindre producenter. I vägledningen rekommenderas det att gränsvärdet bör baseras på årlig omsättning snarare än mängd förpackningar som tillförs marknaden. Motivet till detta är att uppgifter om omsättning är mer tillgängliga. I vägledningen framgår det inte exakt vilken omsättning som är lämplig som gränsvärde, men att det sannolikt kommer vara några miljoner euro.

Naturvårdsverket har undersökt två alternativa sätt att sätta en gräns för när en producent ska kunna undantas från rapporteringskraven; en gränsdragning baserad på företagets årliga omsättning och en gränsdragning baserad på den mängd förpackningar som producenten sätter på marknaden per år.

Naturvårdsverket anser att gränsen för vilka producenter som ska undantas från rapporteringskravet bör baseras på den mängd förpack-

ningar som producenten sätter på marknaden. Ett företags omsättning har inte koppling till hur många förpackningar som sätts på marknaden. Om skyldigheten bestäms utifrån mängd förpackningar som sätts på marknaden omfattas även utländska producenter. Utöver detta finns det behov av närmare analys av hur ett gränsvärde baserat på årlig omsättning skulle påverka tillförlitligheten på statistiken.

Naturvårdsverket anser att gränsen bör ligga på under 1 000 kilogram för samtliga materialslag och att gränsen bör gälla för den totala mängden förpackningar som en enskild producent sätter på marknaden, oavsett material. Baserat på uppgifterna som erhållits från insamlingssystemen bedömer Naturvårdsverkets avfallsstatistikgrupp att en gräns på under 1 000 kilogram, enligt ovan, är rimlig. Gränsvärdet kommer medföra en minskad administrativ börda för uppgiftslämnarna utan att påverka tillförlitligheten i statistiken i för stor utsträckning. Detta bedöms ligga i linje med EU:s vägledning där det framgår att om ett gränsvärde ska användas så ska gränsvärdet anpassas så att dataförlusten minimeras samtidigt som det minskar rapporteringsbördan för mindre producenter. Naturvårdsverket noterar att det i EU:s vägledning även framgår att det är viktigt att gränsvärdena är väl avvägda och det rekommenderas att medlemsländerna ser över gränsvärdena regelbundet.

Det bör införas ett undantag från rapporteringsskyldigheten i linje med Naturvårdsverkets förslag. Lättnaden bör dock inte avse producenter av sådana förpackningar som är engångsplastprodukter (plastlock till muggar, matlådor, muggar, m.fl.) för vilka de ska betala nedskräpningsavgifter enligt förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter utifrån hur många produkter de släpper ut på den svenska marknaden. För att detta ska fungera krävs en fullständig rapportering. Enligt engångsplastdirektivet ska Sverige också rapportera bl.a. vår konsumtion av vissa produkter, återvunnen plast i flaskor och separat insamling av plastflaskor till kommissionen. Även förbrukningen av plastbärkassarna ska rapporteras till kommissionen. De produkter som träffas av engångsplastdirektivet bör därför undantas från lättnaden för små producenter med avseende på rapportering.

Årliga rapporteringskrav bör samlas i ett kapitel

Vissa förslag i denna promemoria, t.ex. bestämmelserna om beräkning av marknadsandelar, innebär att uppgifter ska lämnas till Naturvårdsverket vid andra tillfällen än årligen. Uppgiftslämnande som inte sker en gång per år bör regleras i anslutning till de bestämmelser som uppgiftslämnandet rör. Årlig rapportering, som framför allt syftar till att ge Naturvårdsverket ett tillräckligt underlag för att kunna rapportera till EU, bör regleras i ett särskilt kapitel i den nya förordningen. Det rör sig i huvudsak om bestämmelser som flyttas över från 2018 års förpackningsförordning.

Sverige ska regelbundet rapportera uppgifter och statistik inom en rad olika områden, t.ex. enligt EU:s avfallsstatistikförordning (Europaparlamentets och rådets förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik) och avfallsdirektivet. Omfattande rapporteringskrav finns även i förpackningsdirektivet. Insamling av de uppgifter som krävs för att rapportera enligt kraven i förpackningsdirektivet sker i dag via enkäter och via en enklare e-tjänst när det gäller uppgifter om plastbärkassar. Framöver

är det tänkt att Naturvårdsverkets e-tjänst för utökat producentansvar ska användas.

Som konstateras i avsnitt 9.7.1 finns det för lite kunskap om verksamheternas avfall. Uppgifterna kommer huvudsakligen från producentansvarsorganisationerna. De marknadsdrivna återvinningssystemen bör därför enligt förslaget ha samma skyldighet som en producentansvarsorganisation att rapportera uppgifter i syfte att förbättra statistiken och få en bättre bild av deras arbete.

I minimikraven i avfallsdirektivet ställs det krav på rutiner för inrapporterade uppgifter. I avsnitt 9.9.8 föreslås att producentansvarsorganisationer ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa kvaliteten på de uppgifter som samlas in och rapporteras till Naturvårdsverket. Producenter bör vara skyldiga att ha motsvarade rutiner när det gäller den rapportering de ska göra.

9.13 Dialog och tillsyn

9.13.1 En löpande dialog mellan aktörerna

Förslag: Naturvårdsverket ska se till att producentansvarsorganisationerna, kommunerna, avfallsentreprenörerna, fastighetsägarna, miljöorganisationerna samt övriga berörda kan föra en löpande dialog i frågor som har betydelse för producentansvaret.

Skälen för förslaget: Enligt de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa en löpande dialog mellan relevanta aktörer som deltar i genomförandet av system för utökat producentansvar, inklusive producenter och distributörer, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter, civilsamhällesorganisationer och, i tillämpliga fall, aktörer inom den sociala ekonomin, nätverk för återanvändning och reparation och aktörer inom förberedelse för återanvändning (artikel 8a.6). För att genomföra den aktuella bestämmelsen i avfallsdirektivet bör det införas en bestämmelse om att Naturvårdsverket ska ansvara för en sådan dialog.

Inom producentansvaret för förpackningar förekommer i dag regelbundna nätverksträffar mellan relevanta aktörer på området. När ett nytt regelverk kommer på plats behöver dock troligen fler träffar anordnas med olika aktörer med olika frekvens för att underlätta genomförandet. Kretsen av aktörer kan också behöva utvidgas något. I samband med framtagandet av förslagen i denna promemoria har flera aktörer efterlyst att det skapas ”kontrollstationer” vid vilka man följer utvecklingen av producentansvarets olika delar och som gör att regeringen kan vidta korrigerande åtgärder om målen inte nås. Ett forum vid Naturvårdsverket för fortlöpande dialog kommer till stor del att kunna fylla funktionen av ”kontrollstationer”. Verket har möjlighet att följa upp de delar som bedöms vara mest kritiska vid olika tidpunkter och samla de aktörer som är mest relevanta i respektive del. I vissa delar är det primärt producentansvarsorganisationerna och kommunerna som är relevanta. I andra delar bör även fastighetsägare och avfallsentreprenörerna finnas med i dialogen.

Även kommunala tillsynsmyndigheter, övriga relevanta statliga myndigheter och miljöorganisationer bör bjudas in vid behov.

För de delar av genomförandet där en återkoppling till regeringen bedöms särskilt angelägen, bör det för tydlighets skull övervägas att ge Naturvårdsverket i uppdrag att redovisa slutsatser och förslag.

9.13.2 Marknadskontroll och sekretess

Förslag: Utöver en upplysning om tillsynsbestämmelserna i miljöbalken och miljötillsynsförordningen ska det i den nya förordningen upplysas om att EU:s marknadskontrollförordning är tillämplig.

I offentlighets- och sekretessförordningen ska en följdändring göras så att sekretess gäller för utredning och prövning enligt den nya förordningen.

Skälen för förslaget: Förpackningsdirektivet omfattas av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning EU 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll (se bilaga I punkt 9). Det innebär att kontrollen av att förpackningar uppfyller kraven i unionslagstiftningen när de tillhandahålls på marknaden ska ske med stöd av bestämmelserna i den förordningen. Kontrollen av att övriga krav i förordningen om producentansvar för förpackningar är uppfyllda ska ske med stöd av tillsynsbestämmelserna i miljöbalken. Det bör finnas en bestämmelse i förordningen som upplyser om att det utöver tillsynsbestämmelserna i balken finns bestämmelser om marknadskontroll i marknadskontrollförordningen.

I offentlighets- och sekretessförordningen bör följdändringar göras som innebär att den sekretess som gäller i dag fortsatt ska gälla. I stället för utredning och tillståndsgivning enligt 2018 års förordning bör det anges att sekretessen enligt 9 § första stycket gäller utredning och prövning enligt den nya förordningen. Det innebär att det kan gälla sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i samband med dels den prövning av om en producentansvarsorganisation ska godkännas som Naturvårdsverket ska göra, dels prövningen efter en anmälan av den som driver ett marknadsdrivet insamlingssystem.

9.13.3 Små producenter ska slippa betala tillsynsavgift

Förslag: Producenter som årligen släpper ut mindre än 1000 kilogram förpackningsmaterial på den svenska marknaden ska inte behöva betala tillsynsavgift. För dessa producenter ska det räcka med en anmälan till producentregistret. Lättnaden ska inte gälla för producenter av engångsplastprodukter.

Tillsynsavgiften för producenter ska samtidigt höjas till 1 250 kronor per år.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivets allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar, artikel 8a.1 d, ska medlemsstaterna säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek, utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på

producenter, inbegripet små och medelstora företag, av små mängder produkter. Bestämmelserna bör, t.ex., motverka att producentansvarsorganisationer tar ut proportionerligt högre avgifter för små producenter jämfört med större.

Det finns i den gällande förpackningsförordningen ingen nedre gräns i definitionen av producent, vilket betyder att det finns en skyldighet att registrera sig hos Naturvårdsverket och ansluta sig till en producentansvarsorganisation från och med den första förpackningen som sätts ut på marknaden. Dessa bestämmelser bör inte ändras. Även små producenter bör fortsatt vara skyldiga att registrera sig hos Naturvårdsverket och att vara med i en producentansvarsorganisation och till dem betala avtalad ersättning.

I det regelverk som gäller nu betalar alla producenter en tillsynsavgift på för närvarande 500 kronor. För små producenter av förpackade varor som sätter ut, t.ex., ett 50-tal förpackade varor årligen, innebär en tillsynsavgift på 500 kronor att varje vara belastas med cirka 10 kronor. I andra länder förekommer det att lagstiftningen drar en nedre gräns för ansvar vid en viss vikt. Till exempel innebär reglerna i Belgien att producentansvaret börjar gälla först när producenten överskrider över 300 kilogram förpackningar per år. I samband med framtagandet av förslagen i denna promemoria har det också kommit in synpunkter från ett antal biodlare, grönsaksodlare och saftproducenter om att mindre volymer av sådan produktion borde kunna undantas.

Genom en viktgräns vid vilken en producent undantas från skyldigheter skulle det kunna förhindras att både avgifterna i sig och tidsåtgången för administration belastar de aktuella små företagen mer än större företag i proportion till deras omsättning. Kostnaderna för tillsyn som helhet och de undantagna producenternas förpackningar i synnerhet skjuts över på det övriga kollektivet. I stället får övriga producenter en något större börda.

Naturvårdsverket anser (se avsnitt 9.12) att gränsen för att undantas från att rapportera och betala tillsynsavgift bör vara en och samma. Naturvårdsverket anser att den gränsen bör baseras på den mängd förpackningar som producenter sätter på marknaden och att gränsen bör ligga på under 1 000 kilogram för den totala mängden förpackningar som enskild producent sätter på marknaden, oavsett material.

Ett genomförande av Naturvårdsverkets förslag leder till att Sverige bättre uppfyller minimikraven i avfallsdirektivet och även i övrigt tar tillräcklig hänsyn till små företag. Det finns anledning för Naturvårdsverket att följa vilka effekter undantaget får och vid behov föreslå ytterligare justeringar.

I engångsplastpromemorian ingick ett förslag att höja nuvarande tillsynsavgift från 500 kronor till 1 000 kronor. I och med att ett undantag införs för små producenter är det rimligt att justera upp det beloppet till 1 250 kronor för att säkerställa att Naturvårdsverket täcker sina totala kostnader för tillsynen. Det är samtidigt brukligt att differentiera tillsynsavgifter utifrån företagens storlek, vilken ofta står i någorlunda proportion till tillsynsbehovet. För tillsyn av producenter inom retursystemet har Jordbruksverket därför föreslagit en differentiering i sex olika kategorier där avgiften varierar, beroende på antalet flaskor och burkar som släpps ut på marknaden, mellan 2 000 kronor och 40 000 kronor (se avsnitt 9.13.4). Naturvårdsverket bör därför se över nuvarande tillsyns-

avgifter i beaktande av avgifterna för retursystem och återkomma till regeringen med ett förslag. Naturvårdsverket har samtidigt anledning att ge högsta prioritet åt att utveckla föreskrifter, vägledning och förfaranden som är oundgängliga för genomförandet av denna promemorias förslag. Det är därför rimligt att en översyn av tillsynsavgifterna får ske om några år. För att underlätta för producenterna och minimera den administrativa bördan är det en fördel att gränsen för att undantas från att rapportera och betala tillsynsavgift är densamma.

9.13.4 Avgifter för Naturvårdsverkets prövning och tillsyn

Förslag: Avgiften för prövning av om en producentansvarsorganisation ska godkännas ska vara 225 000 kronor.

Avgiften för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet med avseende på producentansvarsorganisationer för förpackningar som inte driver ett retursystem ska vara 270 000 kronor. Kostnaderna för tillsynen över en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem ska bäras direkt av producenterna, som ska betala en avgift beroende på antal plastflaskor och metallburkar som respektive producent sätter på marknaden.

Övriga förpackningsproducenter ska betala en tillsynsavgift på 1 250 kronor.

Skälen för förslaget: Nuvarande bestämmelser anger att avgiften för prövning av tillstånd är 275 000 kr. Naturvårdsverket har uppgivit att tillståndsprövningen under våren 2020 tog mer resurser i anspråk än vad som rymdes inom avgiften.

En godkännandeprövning kommer att vara något enklare än en tillståndsprövning, främst därför att det inte behöver ske någon prövning av insamlingssystemet. I beaktande av Naturvårdsverkets erfarenheter bör prövningsavgiften bestämmas till 225 000 kr. Samtidigt kommer det att ligga i de nya bestämmelserna att verket behöver fördjupa sin tillsyn av producentansvarsorganisationerna under drift.

Naturvårdsverket har föreslagit att den årliga tillsynsavgiften sätts till 270 000 kr.

Årsavgiften för tillsyn bör vara 270 000 kr i enlighet med Naturvårdsverkets förslag. På sikt bör dock behovet av tillsyn kunna minska något. Behovet av tillsyn gentemot producentansvarsorganisationerna hänger också samman med hur många tillsynsobjekt som finns, varför det är angeläget att Naturvårdsverket följer upp kostnaderna och vid behov återkommer till regeringen med förslag till justeringar av beloppen.

Prövningen av en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem kommer att vara lika omfattande som en prövning av de övriga producentansvarsorganisationerna. De krav som ställs är desamma och även om retursystemet hanterar mer homogena produkter tillkommer andra krav i deras prövning. Avgiften bör därför vara densamma.

Jordbruksverket har till regeringen inkommit med ett förslag till differentiering av tillsynsavgiften för producenter. Myndighetens förslag bör genomföras vilket innebär att det inte för retursystemet tillkommer

någon avgift för tillsyn gentemot den producentansvarsorganisation som driver systemet. Förslaget utgår från dagens förhållanden och kan behöva ändras beroende på producentansvarens utveckling.

Det bör övervägas att ge Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag för att utveckla förslag för differentierade tillsynsavgifter för producentansvaret för förpackningar.

9.14 Sanktioner

Förslag: Det ska införas en miljösanktionsavgift för en överträdelse som innebär att en producent inte anlitar eller tillhandahåller en godkänd producentansvarsorganisation innan en förpackning tillhandahålls på marknaden. Miljösanktionsavgiften ska vara 30 000 kronor.

Skälen för förslaget: Vissa överträdelser bör sanktioneras med straff medan andra bör sanktioneras med miljösanktionsavgift. Vilka överträdelser som är sådana att de lämpar sig för miljösanktionsavgift är beroende av möjligheten att konstatera överträdelsen, men även andra överväganden som exempelvis vilken styreffekt en sanktionsavgift kan förväntas få (prop. 1997/98:45 s. 536).

Miljösanktionsavgifter prövas och beslutas av tillsynsmyndigheten som ett led i tillsynen. Den som överträtt reglerna behöver inte ha gjort det uppsåtligen eller av oaktsamhet för att tillsynsmyndigheten ska besluta om miljösanktionsavgiften. Eftersom miljösanktionsavgiftssystemet bygger på en form av strikt ansvar är det lämpligast att använda sanktionen mot näringsidkare och inte enskilda personer (prop. 1997/98:45 s. 536).

Om det bör finnas utrymme för en bedömning av en gärnings klandervärdhet i varje enskilt fall och en möjlighet att bedöma vad den enskilde haft för insikt och uppsåt lämpar sig en straffsanktion bättre än en miljösanktionsavgift. Detta beror bl.a. på att polisen har möjligheter att utreda omständigheterna runt en överträdelse genom att t.ex. hålla förhör och använda tvångsmedel, vilket en tillsynsmyndighet inte har.

Enligt miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att en miljösanktionsavgift ska betalas av den som påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts (30 kap. 1 § första stycket). Miljösanktionsavgift får även föreskrivas vid åsidosättande av andra bestämmelser som meddelats med stöd av miljöbalken.

Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser (30 kap. 1 § andra stycket).

I förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter regleras vilka överträdelser som en miljösanktionsavgift kan tas ut för.

För de överträdelser av bestämmelser i de befintliga producentansvarsförordningarna för vilka miljösanktionsavgifter föreskrivs är avgiften mellan 10 000 och 50 000 kronor. De sanktioner som används i de befintliga producentansvaren är främst miljösanktionsavgifter.

Liksom i dag bör överträdelser av skyldigheter att lämna in föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket sanktioneras med en miljösanktionsavgift.

Befintliga sanktionsavgifter för överträdelser av retursystemsförordningen bör också finnas kvar.

I avsnitt 9.8 föreslås att en producent som tillhandahåller en förpackning på den svenska marknaden ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som har godkännande att ta hand om förpackningsavfall. Producenten ska i samband med en anmälan till Naturvårdsverket ange vilken producentansvarsorganisation som tillhandahålls eller har anlitats. Det underlättar för Naturvårdsverkets kontroll och gör att verket relativt enkelt kan konstatera om en överträdelse har skett eller inte. En överträdelse av denna bestämmelse, vilken är av väsentlig betydelse för fullgörandet av producentansvaret, bör leda till en miljösanktionsavgift. En lämplig nivå på avgiften är 30 000 kronor. Förpackningsproducenternas storlek varierar mycket. En sanktionsavgift på 30 000 kr kan tyckas liten för en stor producent. För de riktigt stora företagen kan det därför vara lämpligt att också använda möjligheten att meddela föreläggande vid vite för att åstadkomma rättelse. Miljösanktionsavgifter avser alltid förfluten tid och en överträdelse som redan har hänt medan ett vitesföreläggande syftar till att få till stånd en förbättring för framtiden.

I fråga om små företag innehåller bestämmelserna om miljösanktionsavgifter mycket begränsade möjligheter till eftergift av avgiften (30 kap. 2 § miljöbalken). Det som är möjligt är att tillsynsmyndigheten sätter en längre betalningsfrist än huvudregeln på 30 dagar och att dessutom dela upp betalningarna i olika poster. Detta kan enligt uttalanden i förarbetena ske exempelvis när en påförd avgift med hänsyn till sin storlek, företagets likviditetsförhållanden och liknande kan hota företagets existens om den tas ut inom just trettiodagarsperioden (prop. 1997/98:45 del 2 s. 317). Motsvarande kan gälla enskilda personer med små ekonomiska marginaler (30 kap. 5 § första stycket miljöbalken).

9.15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

9.15.1 Den nya förpackningsförordningen

Förslag: Förordningen om producentansvar för förpackningar ska träda i kraft den 1 januari 2023. Bestämmelsen om att en producentansvarsorganisation inte får dela ut vinst till sina ägare ska dock träda i kraft den 1 januari 2026.

I de kommuner som anmält att de vill överta insamlingsansvaret och där Naturvårdsverket beslutat att anmälningsplikten är uppfylld ska förordningen tillämpas den 1 januari 2024 eller 2025. I de kommuner som inte anmält sig ska den upphävda förordningen från år 2006 fortfarande tillämpas för förpackningsavfall under år 2024 och 2025. Den 1 januari 2026 ska förordningen tillämpas i alla kommuner.

En producentansvarsorganisation som vill driva verksamhet från den 1 januari 2023 ska kunna ansöka om godkännande från den 1 juli 2022. För att verksamheten ska kunna drivas från 2023 ska ett beslut om godkännande ha meddelats senast den 30 november 2022.

Producentansvarsorganisationernas insamlingssystem för verksamheternas förpackningsavfall ska tillämpas första gången i fråga om avfall som samlas in efter utgången av december 2023. Bestämmelserna

i 2006 års förpackningsförordning, som har upphävts, ska fortfarande gälla för förpackningsavfall från verksamheter som samlas in före utgången av december 2023.

Bestämmelsen om insamling från allmän plats ska tillämpas första gången på avfall som producerats på allmän plats efter utgången av december 2025.

Det ska införas övergångsbestämmelser i fråga om rapporteringsskyldighet för en producentansvarsorganisation som innebär att bestämmelserna ska tillämpas första gången efter utgången av december 2023. Under år 2023 ska den upphävda förordningen från 2006 tillämpas i fråga om producenters rapporteringsskyldighet.

För ett marknadsdrivet återvinningssystem ska rapporteringsskyldigheten tillämpas första gången i fråga om uppgifter som ska lämnas efter utgången av december 2023. För tiden fram till 2023 ska rapportering ske enligt de bestämmelser i förordningen från år 2018 som rör insamlare.

Dispenser som meddelats av Jordbruksverket enligt retursystemsförordningen ska fortsätta att gälla.

Skälen för förslaget: Flera av förslagen i denna promemoria syftar till att genomföra krav i avfallsdirektivet som ska vara genomförda senast den 5 januari 2023 (artikel 8a.7). Den nya förordningen bör därför träda i kraft den 1 januari 2023. De olika kapitlen i den nya förordningens bör börja tillämpas vid olika tidpunkter. Precis som när det gäller övergångsbestämmelserna till 2018 års förordning behöver i vissa fall bestämmelser i den upphävda förordningen från år 2006 fortsätta att gälla under viss tid. Vissa rapporteringsbestämmelser i 2018 års förordning behöver också fortsätta att gälla.

Dagens insamlingssystem består av producenternas återvinningssystem och fastighetsnära insamling som tillhandahålls av avfallsentreprenörer efter avtal med enskilda fastighetsägare eller kommuner genom egna initiativ. Den nya förordningen om producentansvar för förpackningar träder i kraft den 1 januari 2023. Det bör dock vara rimligt att kommunerna, som ska bygga ut en insamlingsinfrastruktur som kräver planering, får tid att bygga ut denna. I avsnitt 9.6.4 föreslås att en successiv ansvarsövergång ska ske som tillgodoser behoven för både de kommuner som står mer eller mindre redo att överta ansvaret och bygga ut resterande delar av insamlingen och de kommuner som i dag inte har någon fastighetsnära insamling och som därmed behöver mer tid för att bygga ut en sådan. Kommunerna ska anmäla sin önskan att ta över insamlingsansvaret vid vissa tidpunkter och Naturvårdsverket ska fatta beslut om huruvida anmälningsskyldigheten har uppfyllts. För de kommuner som inte tillämpar de nya reglerna bör det framgå i övergångsbestämmelserna till den nya förordningen att producenterna fortfarande har ansvaret för insamlingen, enligt de bestämmelser som finns i 2006 års förordning.

Kravet i fråga om insamling från allmän plats bör tillämpas första gången på avfall som producerats på allmän plats efter utgången av december 2025.

Som anges i avsnitt 9.9.2 bör kravet på att en producentansavarsorganisation inte får dela ut vinst till sina ägare bör träda i kraft den 1 januari 2026.

För att göra det möjligt att det finns godkända producentansvarsorganisationer vid förordningens ikraftträdande bör det vara möjligt för en producentansvarsorganisation att kunna ansöka om godkännande från och med juli 2022. För att verksamhet ska få bedrivas den 1 januari 2023 bör Naturvårdsverket ha fattat beslut senast den 30 november 2022. Bestämmelserna om producentansvarsorganisationernas ansvar för insamlingen av verksamheternas avfall bör tillämpas efter utgången av december 2023. En tid om ett och ett halvt år för att uppfylla kraven om mottagningsplatser i hela landet får anses rimligt.

Rapporteringsbestämmelser som avser nya aktörer såsom producentansvarsorganisationer och marknadsdrivna återvinningssystem bör börja gälla först vid den tidpunkt då aktörerna varit verksamma ett år och kan rapportera i enlighet med bestämmelserna vilket är efter utgången av december 2023. För år 2022 och 2023 bör därför relevanta rapporteringsbestämmelser i 2006 och 2018 års förpackningsförordning fortsätta gälla.

Eventuella dispenser som meddelats av Jordbruksverket enligt den upphävda retursystemsförordningen bör fortsätta att gälla.

9.15.2 Övriga författningsförslag

Förslag: Ändringarna i miljöbalken, förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, miljötillsynsförordningen, förordningen om miljösanktionsavgifter och avfallsförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Bestämmelserna i avfallsförordningen om krav på att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet ska tillämpas första gången i fråga om avfall som produceras efter utgången av december 2023.

Skälen för förslaget: Ändringarna i miljöbalken och i avfallsförordningen hänger samman med bestämmelserna i den nya förpackningsförordningen. De förslag till ändringar i lagar och förordningar som lämnas i denna promemoria bör därför träda i kraft samma datum som den nya förordningen, den 1 januari 2023.

I avsnitt 9.3.1 föreslås att det införs en bestämmelse om att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet. Av Naturvårdsverkets redovisning av bioavfallsuppdraget 2021-09-02 framgår att förpackat livsmedelsavfall från grossister och detaljhandelslokaler i dag till största delen förbränns. Det är lämpligt att berörda aktörer får viss tid att anpassa sig till kraven. Bestämmelserna om att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet bör därför tillämpas första gången i fråga om avfall som produceras efter utgången av december 2023.

I avsnitt 9.3.1 föreslås också att det ska införas nya bestämmelser om hushållens och verksamheternas utsortering av förpackningsavfall och var förpackningsavfallet ska lämnas. Eftersom det nya insamlingssystemet inte kommer att vara fullt utbyggt förrän 2026 bör det genom övergångsbestämmelser som hänvisar till övergångsbestämmelserna till den nya

förpackningsförordningen framgå att det i vissa fall är producenternas insamlingssystem som avses.

I avsnitt 1.4 finns ett förslag till ändringsförordning av den nya förordningen. Ändringsförslagen bygger på redan beslutade eller föreslagna ändringar i 2018 års förpackningsförordning, och berörs därför inte närmare här.

10 Alternativet att producenterna ansvarar för insamling vid hushållen

Insamlingen av förpackningsavfall kan antingen skötas av producenterna eller av det offentliga. I det senare fallet kommer insamlingen i praktiken att ske genom kommunerna.

Förslaget i denna promemoria (se avsnitt 9.5 och 11) innebär att kommunerna ska ansvara för insamling vid hushållen och på allmän plats medan producenterna ska ansvara för insamling av förpackningsavfall från de yrkesmässiga verksamheterna. Förslaget har utvecklats i beaktande av synpunkter från berörda aktörer i en dialog inom ramen för en intern utredning inom Miljödepartementet. I denna dialog har olika alternativ diskuterats. Vanligtvis redovisas inte alternativa förslag i promemorior av det aktuella slaget utan beskrivningen av dem integreras i motiven till det förslag som förordas. Eftersom det varit producenternas ansvar att sköta insamlingen vid svenska hushåll sedan 1994 och det aktuella förslaget därmed innebär en väsentlig förändring, finns anledning att i denna del ändå beskriva hur ett alternativ med fortsatt ansvar för producenterna skulle kunna utformas, vilka för- och nackdelar det skulle medföra samt dess övergripande konsekvenser för olika aktörer. De alternativ som avhandlas är i tur och ordning:

– Utveckling av tillståndssystemet (avsnitt 10.2)
– Tilldelning av monopol, och (avsnitt 10.3), och
– Ett statligt upphandlingssystem (avsnitt 10.4).

En hybrid modell mellan kommunalt ansvar och ansvar för producenterna diskuteras i avsnitt 10.5.

10.1 Utveckling av tillståndssystemet

Som redovisas i avsnitt 6 kan bestämmelserna i 2018 års förpackningsförordning leda till den ohållbara situationen att ingen aktör får samla in förpackningar. Detta kan ske antingen när de aktuella producentansvarsorganisationerna inte kan (eller vill) samarbeta, och ingen av dem erhåller tillstånd, samtidigt som kommunerna inte får samla in om de inte har ingått avtal med en producentorganisation. En liknande problematisk situation skulle kunna uppstå i det fall ingen producentorganisation ansöker om tillstånd eller om någon av organisationerna går i konkurs utan att ha lämnat tillräckliga säkerheter.

Utifrån besluten om avslag, de brister och oklarheter som Naturvårdsverket pekar på i sin hemställan samt de synpunkter som olika aktörer lämnat på verkets hemställan, är bedömningen att det tillståndssystem som inrättats genom 2018 års förordning inte kan förväntas fungera.

10.2 Tilldelning av monopol

Ett alternativt scenario där producenterna ska ansvara för insamlingen vid hushållen, behöver därför innebära att producentansvarsorganisationernas ansvar är tydligt fördelat. Teoretiskt skulle staten kunna fördela ut ett monopol på insamling i landet. Enligt huvudregeln i EU är inrättandet av nya monopol handelshindrande och därmed otillåtna om de inte anpassas så att ingen diskriminering sker mellan medlemsstaternas medborgare (se artikel 37 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Från huvudregeln finns undantag och en riklig praxis. Det kan också konstateras att det är förenligt med EU-rätten att låta kommuner eller andra offentliga myndigheter ansvara för delar av ett producentansvar. Det är då ofta regleringen om offentlig upphandling som ger tillträde till marknaden.

Att låta en privat aktör få monopolställning i fråga om hela producentansvaret som inbegriper tre olika marknader (system för producentansvar, insamling och materialåtervinning) bedöms inte försvarbart. Bedömningen är därför sammantaget att ett privat lagstadgat monopol är förenat med många utmaningar och därför inte är ett lämpligt förstahandsalternativ.

Det finns exempel från andra EU-länder som visar på möjligheten att, inom eller via lagstiftningen, *främja* att producenterna enas om att verka inom en enda organisation. Den organisationen får då naturligen en monopolliknande ställning utan att behöva ifrågasättas på juridiska grunder. Den finska förslaget till producentansvar för förpackningar bygger på att producenterna sluter sig samman till en (1) organisation som söker enas om ett avtal med kommunerna (se avsnitt 8.4). Det förslaget förefaller vara väl förankrat i det finska producentkollektivet. Det belgiska genomförandet av förpackningsdirektivet har i praktiken inneburit att endast en producentansvarsorganisation har ackrediterats för insamling vid hushållen och en annan för insamling vid yrkesmässiga verksamheter (se avsnitt 8.1). Samtliga aktörer i Belgien förefaller vara tillfreds med det utfallet. Mot bakgrund av att det i dag finns två konkurrerande producentansvarsorganisationer på svensk marknad är bedömningen att ett främjande av en enda organisation inte heller är ett lämpligt förstahandsalternativ.

10.3 Ett statligt upphandlingssystem

Det alternativ som därmed återstår är att inordna producentansvarsorganisationerna i ett obligatoriskt samarbete där inflytande, ansvarstagande och kostnader fördelas utifrån respektive organisations marknadsandelar. Ett sådant system tillämpas sedan 2019 i Tyskland (se avsnitt 8.3).

Eftersom avfallsområdet är ett ansvar för Naturvårdsverket, skulle det vara naturligt att låta myndigheten ta huvudansvar för statens uppgifter i ett system liknande det i Tyskland. I och med att uppgifterna till betydande del samtidigt handlar om konkurrensfrågor, borde det övervägas om Konkurrensverket skulle ge stöd åt Naturvårdsverket.

Myndighetsuppgifterna bör betraktas som en oundgänglig del av producentansvaret, varför det skulle ligga på producentansvars-organisationerna att betala särskilda avgifter för myndighetens verk-samhet.

I det tyska systemet tycks ansvars- och kostnadsfördelningen mellan producentansvarsorganisationerna primärt hanteras genom tilldelningen av insamlingsområden. Ju större marknadsandelar en organisation har desto fler kommuner får den sig tilldelad. Systemet får därmed antas bygga på en noggrann bedömning på förhand av vilka kostnader som är förenade med insamling från respektive kommun. En enklare modell, åtminstone i ett initialt skede, skulle eventuellt kunna vara att staten sköter all upphandling, i samråd med organisationerna, och fungerar som ett ”clearing house” för organisationernas ersättning till insamlingsföretagen. I en sådan modell skulle man slippa en potentiell besvärlig identifiering på förhand av kostnader för insamling i vitt skilda kommuner.

Det nya tyska systemet beslutades 2017 och började tillämpas 2019, dvs. sattes i bruk inom två år. Det är en i avfallssammanhang mycket kort övergångstid och möjligen inte realistisk utifrån nuvarande svenska situation. Vad som därutöver skulle behöva beaktas är ett eventuellt stegvis införande. Promemorians förslag om kommunernas ansvar för insamling innebär en stegvis infasning, i syfte att öppna för att de kommuner som redan har fastighetsnära insamling snabbt kan ta över medan andra kommuner som inte har sådan insamling ges erforderlig tid för planering och utbyggnad. Eftersom det i ett upphandlingssystem skulle handla om att bygga upp en helt ny funktion, skulle ett stegvis införande också kunna övervägas för att kunna lära av eventuella misstag orsakade av bristande erfarenhet. Sammantaget skulle det därför kunna röra sig om fem-sex år från beslut till dess att samtliga kommuner är inne i systemet.

I Tyskland upphandlas insamlingstjänsterna för treårsperioder. Liknande intervall borde vara lämpliga i Sverige. I kommissionens beslut om det tyska systemet DSD uttalades att tre år är en lämplig avtalstid när det finns en utbyggd insamlingsinfrastruktur (kommissionens beslut av den 17 september 2001 om ett förfarande enligt artikel 81 i EG-fördraget och artikel 53 i EES-avtalet (2001/837/EG)). I ett inledande skede kan således längre avtalstider kunna tillämpas för att sedan avse maximalt tre år. Om det sker ett stegvis införande kommer således arbetsbördan för myndigheterna och producentansvarsorganisationerna bli någorlunda jämnt fördelad över åren.

10.3.1 Övergripande konsekvenser för aktörerna

För producentansvarsorganisationerna säkerställer ett upphandlings-system rättvisa konkurrensförhållanden för insamling. I och med att infrastrukturen för insamling ska vara permanent och oberoende av vem som vinner upphandlingen över tid, kommer det sannolikt bli ett något

svagare incitament för producentansvarsorganisationer att introducera nya och mer kostnadseffektiva lösningar för insamling. Producenternas möjlighet till besparingar i insamlingen ligger i stället i att åstadkomma framgångsrika upphandlingar. Korta upphandlingsperioder kan här vara till producenternas fördel.

Jämfört med när producentansvarsorganisationerna själva styr sitt insamlingssystem och sin upphandling av insamlingstjänster, innebär ett upphandlingssystem klart ökade kostnader för administration, både internt och för att bekosta de nya myndighetsuppgifterna.

De kommuner som i dag ansvarar för insamlingen – främst närmare 70 kommuner med s.k. fyrfackssystem – kommer att lämna över ansvaret till producentansvarsorganisationerna. I den utsträckning de har haft kostnader som inte kunnat täckas fullt ut via avfallstaxan kommer de kostnaderna att försvinna. Övriga kommuner kommer att få fastighetsnära insamling utan att ta några kostnader.

Kommunala avfallsbolag kommer kunna lämna anbud på insamlingen. Hur de bolagen påverkas av ett upphandlingssystem beror således på hur framgångsrikt de kan konkurrera.

För kommunerna innebär en statligt uppstyrd upphandling möjligen ett något tydligare förfarande för samråd med producentansvarsorganisationerna.

Återvinningsföretag kommer att konkurrera med varandra och med kommunala bolag om att få insamlingsansvaret i kommunerna. Jämfört med dagens situation, vilken av Återvinningsindustrierna beskrivs i termer av ”50 000 avtal”, kommer det sannolikt att handla om färre men mer omfattande tjänster. I och med att den fastighetsnära insamlingen byggs ut kommer den totala tjänstevolymen att öka jämfört med i dag.

För fastighetsägarna innebär alternativet att producenterna ansvarar för insamling vid hushållen genom ett statligt upphandlingssystem ingen skillnad i förhållande till kommunal insamling.

De cirka 55 procent av fastighetsägare för flerbostadshus som i dag själva har ordnat fastighetsnära insamling kommer att få hämtning av det företag som vunnit upphandlingen. De förlorar därmed inflytande över hur tjänsten utförs. I den utsträckning fastighetsägaren haft en skräddarsydd tjänst, möjligen med extra tjänster i form av statistik och städning, kan förändringen upplevas som en något sänkt servicegrad. Fastighetsägarna slipper samtidigt alla kostnader för insamling, jämfört med idag där de får betala avfallsentreprenörerna för tjänsten.

De cirka 45 procent av fastighetsägarna för flerbostadshus som i dag inte har fastighetsnära insamling får en höjd servicegrad utan extra kostnad. De kan precis som övriga fastighetsägare behöva iordningsställa och anpassa sina källsorteringsutrymmen.

För hushållen innebär alternativet att producenterna ansvarar för insamling vid hushållen genom ett statligt upphandlingssystem ingen större skillnad i förhållande till kommunal insamling. Hushållen slipper bära fastigheternas kostnader för fastighetsnära insamling men kommer samtidigt att till stor del få bekosta den förbättrade hämtningen genom att producenterna försöker höja priset på sina varor i en omfattning som motsvararar de höjda förpackningsavgifterna. Skillnaden gentemot kommunal insamling består i att hushållen kommer att få information om

utsortering av förpackningsavfall från producentansvarsorganisationer och om övrigt kommunalt avfall från kommunen.

Naturvårdsverket har att bygga upp en för myndigheten helt ny verksamhet. Konkurrensverket kommer också att behöva ha en central roll i att styra upphandlingen. För Naturvårdsverket och Konkurrensverket innebär det en stor omställning som också kommer att kräva nya resurser. Omställningen blir mer omfattande än vad som är fallet för kommunal insamling.

10.3.2 Aktörernas syn på den administrativa bördan

I den dialog med aktörerna som hållits för framtagandet av denna promemoria, har aktörerna gett uttryck för att ett kommunalt insamlingsansvar är att föredra framför en statligt styrd upphandling. I ett upphandlingssystem kommer insamlingen i praktiken fungera på samma sätt som i ett system där kommunerna ansvarar för insamlingen. Båda systemen är därmed likvärdiga med avseende på att uppfylla bestämmelser och mål i förpackningslagstiftningen.

En väsentlig skillnad mellan systemen ligger i den administrativa bördan för producentansvarsorganisationerna och för de statliga myndigheterna. I den dialog med aktörerna som Miljödepartementet har haft under framtagandet av denna promemoria, har producentansvarsorganisationerna uttryckt en stor skepsis mot ett statligt upphandlingssystem. Enligt deras erfarenheter har det tyska systemet visat sig vara administrativt mycket tungrott. Det gäller särskilt den omfattande produktkatalog (i form av en databas) som utvecklats av Zentrale Stelle för att kunna identifiera en given förpackning som hushålls- eller verksamhetsförpackning.

10.4 Hybrida modeller

Det är också möjligt att skapa insamlingssystem där ansvaret delas upp mellan kommuner och producenter eller där producenterna ges företrädesrätt till insamlingen. Eftersom en uppdelning ger en ökad komplexitet, bör sådana konstruktioner bygga på en bedömning att producenterna och kommunerna i det aktuella landet har bättre förutsättningar att civilrättsligt enas om hur insamlingen bör organiseras jämfört med om staten lägger ansvaret på den ena eller andra parten. Minimikraven för utökat producentansvar i avfallsdirektivet (artikel 8a) förblir en viktig ram för sådana konstruktioner. Till exempel behöver producenterna i normalfallet bära de fulla kostnaderna för insamlingen. Producenters eller organisationers ansvar får heller inte begränsas till områden där det är mest lönsamt (eller minst kostsamt) att samla in.

Den lag som antogs av den finska riksdagen i juli 2021 utgör ett exempel på en hybrid modell med en sådan uppdelning (se vidare avsnitt 8.4). Enligt lagen ska kommuner och en producentansvarsorganisation komma överens i avtal om hur den separata insamlingen av förpackningsavfall ska ordnas. Ramarna för avtalet är bl.a. att den fastighetsvisa insamlingen ska ordnas i tätbefolkade områden av kommunerna och (kompletterande) områdesvis insamling av producentorganisationen. I den aktördialog som

hållits för framtagandet av denna promemoria har ingen av aktörerna uttryckt intresse för att utveckla en hybrid modell liknande den i Finland.

11 Konsekvensanalys

I konsekvensutredningen analyseras och beskrivs effekter för samhällets olika aktörer av promemorians förslag. Utredningen är strukturerad med beaktande av 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

11.1 Tidigare utredningar

Miljö- och energidepartementet remitterade våren 2018 promemorian Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper - utveckling av producentansvaren. Bedömningen i promemorian var att producentansvaren för förpackningar och returpapper behövde ses över för att bättre tillgodose medborgarnas behov av en lättillgänglig insamling och för att andelen avfall som materialåtervinns ska öka. Promemorian innehöll därför bl.a. förslag till ändringar i förpackningsförordningen, fram för allt om fastighetsnära insamling från hushåll, som beslutades i juni 2018. Konsekvensanalysen i promemorian har fortfarande stor giltighet, särskilt i den del som rör fördelarna med fastighetsnära insamling.

Miljödepartementet lät 2015 göra en intern utredning (bokstavsutredning M 2015A) om insamling av förpackningsavfall, med uppdrag att föreslå hur det fysiska ansvaret för insamlingen av förpackningsavfall och returpapper från hushållen ska överföras från producenterna till kommunerna. Förslaget skulle leda till att alla hushåll får tillgång till mer lättillgängliga insamlingssystem så att mängderna insamlat avfall ökar och att en hög materialåtervinning därmed möjliggörs. Utredningen hade också i uppdrag att föreslå hur producenterna ska ge kommunerna ekonomisk ersättning för insamlingen. Förslagen i promemorian kom inte att genomföras. Konsekvensanalyserna som gjordes i den promemorian har emellertid fortfarande en stor allmän giltighet.

Konsekvensanalysen i denna promemoria utgår därför i många fall från analyserna i promemorian Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper och redovisningen av utredning M2015:A. Samtidigt är analysen uppdaterad och utvecklad utifrån det aktuella förordningsförslaget.

11.2 Problembeskrivning och utgångspunkter

Detta avsnitt utgör en sammanfattning av den problembeskrivning som redovisas i avsnitt 9.1.

Problemen med producentansvaret för förpackningar består bl.a. i otydligt ansvar, osäkerhet kring krav på servicenivå för producenternas

insamlingssystem, svårigheter att få in uppgifter till statistik, nedskräpningsproblem, dubbelbetalning för insamling och behandling samt otillräcklig utsortering av förpackningsavfall från restavfallet. Regeringen beslutade i juni 2018 om ändringar i förpackningsförordningen (förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar). Avsikten var att den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall skulle byggas ut och erbjudas utan extra kostnad. Producentansvarsorganisationerna skulle för att få tillstånd för sin hantering kunna erbjuda borttransport från minst 60 procent av bostadsfastigheterna till 2021 och från alla bostadsfastigheter senast i april 2025.

Naturvårdsverkets beslutade i maj 2020 att avslå de två ansökningar om tillstånd för insamling av förpackningar som inkommit till myndigheten. Avslagen motiverades främst med att de föreslagna systemen varken enskilt eller tillsammans levde upp till kravet på att erbjuda borttransport. Flera andra bestämmelser i förordningen visade sig också svåra att tillämpa i praktiken. Naturvårdsverket lämnade i juni 2020 en hemställan till regeringen om att se över förordningen i olika delar. Regeringen beslutade den 24 september 2020 att skjuta upp ikraftträdandet av förordningens bestämmelser om tillståndskrav och bekräftade samtidigt sin avsikt att se över förordningen.

Sedan 2018 har insikten vuxit om behovet av att ställa om till en cirkulär ekonomi för att minska resursanvändningen och därmed begränsa klimat- och miljöpåverkan. Regeringen beslutade i juli 2020 en nationell strategi för en cirkulär ekonomi och i januari 2021 en handlingsplan. Enligt handlingsplanen bör man underlätta för hushåll och verksamheter att enkelt kunna göra sig av med allt sitt källsorterade avfall. Det ska därför finnas en hög servicegrad med tydlig information och rationella system.

Det har sedan 2018 samtidigt inte kommit fram några rön som ger anledning att ompröva slutsatsen att en utbyggd fastighetsnära insamling vid hushållen är det bästa sättet att åtgärda en del av problemen och öka insamlingen. Även insamlingen från verksamheter och på allmän plats behöver utvecklas. I och med att tillståndskraven i förpackningsförordningen visat sig svåra att tillämpa i praktiken behöver bestämmelserna ses över i grunden.

11.3 Effekter om någon reglering inte kommer till stånd (nollalternativet)

Nollalternativet innebär att regeringen inte skulle fatta något ytterligare beslut om förpackningsinsamlingen i Sverige, varken i förhållande till de skärpta kraven i EU:s lagstiftning eller övriga brister som identifierats. Om regeringen inte fattar något beslut så kommer 2018 års förordning börja gälla efter den 1 januari 2023. Det innebär att ingen aktör har tillstånd att samla in och att inte heller kommunerna har rätt att fortsätta den pågående insamlingen som de delvis bedriver. Avfallshanteringen är en samhällsviktig funktion varför ett sådant scenario måste undvikas. Regeringen skulle i sådant fall behöver skjuta upp 2018 års förordning ytterligare en gång och låta 2006 års upphävda regler fortsätta gälla.

Sverige skulle i sådant fall snart bli föremål för Europeiska kommissionens granskning med stor risk att dras inför EU-domstolen för att inte ha genomfört de aktuella bestämmelserna i svensk rätt. Sannolikt skulle Sverige också bli fällt och tvingas betala löpande vite. Sverige skulle därutöver ha försvårat sina möjligheter att nå EU:s material-återvinningsmål, med risk för ytterligare rättsliga följder. De olika problem som identifierades i 2018 års promemoria skulle kvarstå. Den bristfälliga insamlingen skulle leda till onödiga utsläpp av koldioxid och onödig resursförbrukning och bromsa utvecklingen mot en cirkulär ekonomi.

Eftersom Sverige aldrig avstår från att genomföra de bestämmelser som åligger EU:s medlemsländer, är nollalternativet inte ett realistiskt alternativ.

11.4 Aktörer som berörs av förslagen

De aktörer som berörs av förslagen är producenter av förpackningar, producentansvarsorganisationer, kommuner, fastighetsägare, avfallsentreprenörer (återvinningsföretag), hushåll och verksamheter som genererar avfall samt statliga myndigheter. Ägare av småhus betraktas i denna analys som fastighetsägare i sin relation till kommunen eller återvinningsentreprenören. Samma ägare är ofta synonyma med ett hushåll som indirekt betalar för insamlingen via ett (osynligt) påslag på varans pris.

Det finns för närvarande två producentansvarsorganisationer på den svenska marknaden – Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI) AB med cirka 90 procent av marknaden och Tailor-Made Responsibility (TMR) AB med cirka 10 procent av marknaden.

FTI angav i sin ansökan om tillstånd våren 2020 att fler än 10 000 producenter var anslutna till dem.

Det finns 290 kommuner i Sverige, varav det i cirka 85 kommuner finns fastighetsnära insamling av förpackningar i någon form. Cirka 70 av dessa samlar in i fyrfackssystem från en- och tvåfamiljshus.

I Sveriges finns det totalt cirka 135 000 flerbostadshus (hyresrätter och bostadsrätter). I flerfamiljshusen finns det totalt 2 388 000 lägenheter. Av samtliga lägenheter utgörs 40 procent av bostadsrätter. Privata fastighetsägare äger 30 procent av alla lägenheter genom direkt ägande eller i bolagsform. Knappt 30 procent av alla lägenheter ägs av kommunägda bostadsbolag. Hälften av Sveriges befolkning bor i ett ägt småhus, 24,5 procent bor i en hyresrätt i ett flerbostadshus och 15,1 procent i en bostadsrätt i ett flerbostadshus.

Sveriges drygt tio miljoner invånare lever i 4,7 miljoner hushåll. Nästan 1,9 miljoner av hushållen består av en person, eller ensamstående utan barn (https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige/, hämtad 2021-03-04).

Enligt SCB:s företagsregister finns det 1 674 052 företag och 1 324 079 arbetsställen (https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/foretagsregistret/; Hämtad 2021-08-20.).

11.5 Förslaget att kommunerna ansvarar för insamlingen vid hushållen

11.5.1 Kommuner

Förslaget innebär att kommunerna tar över ansvaret för den operationella insamlingen av förpackningarna från producenterna. Det innebär ett nytt åläggande på kommunerna som behöver bedömas utifrån kommunernas självstyrelse. Principen om den kommunala självstyrelsen fordrar att en inskränkning inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till förslagets syfte (14 kap. 3 § regeringsformen). I detta fall är syftet att insamlingssystemen ska bli mer lättillgängliga och att den miljömässiga behandlingen av avfallet ska öka. Kommunernas skyldighet att sörja för att deras insamlingssystem för förpackningsavfall säkerställer en viss hämtning, samt det faktum att de inte själva kan bestämma vilken ersättning de får från producenterna, innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Bedömningen är att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt och att nämnda princip därmed uppfylls.

Ett kommunalt ansvar för insamlingen av förpackningsavfall innebär att kommunerna får möjlighet att samordna den fastighetsnära insamlingen av förpackningar med andra fraktioner av kommunalt avfall. Framför allt vid insamling från småhus finns möjlighet till synergier med insamling av rest- och matavfall. I större orter kan det också finnas en generell potential till samordning och stordriftsfördelar. I 2015 års utredning konstaterades att det mycket stora antalet civilrättsliga avtal mellan fastighetsägare och återvinningsföretag utgjorde ett hinder för att kunna göra en kvantitativ bedömning av denna potential till samordning. Vidare konstaterades att denna typ av synergier i hög utsträckning är beroende av lokala förhållanden och därför även är svår att beskriva genom generell forskning gällande vinster med samordning av transporter.

Kommunerna har ett starkt incitament att få så mycket som möjligt av förpackningsavfallet utsorterat och insamlat separat eftersom det minskar volymen av restavfallet och därmed kostnaderna för omhändertagandet för detsamma. Enligt beräkningar av Avfall Sverige kan mängden förpackningar i restavfallet genom fastighetsnära insamling minska med 0,5−1 kg förpackningar per hushåll och vecka, motsvarande upp till 50 procent av mängden förpackningar i restavfallet. Naturvårdsverket har i en studie om kostnaderna för fastighetsnära insamling vid hushållen uppskattat att de årliga totala kostnaderna för förpackningar i restavfallet ligger mellan 373 och 1 007 miljoner kronor. Att kommunerna tar över ansvaret för insamling bedöms alltså ge dem goda möjligheter till besparingar.

För det 85-tal kommuner som delvis redan har ordnat fastighetsnära insamling av förpackningsavfall, innebär förslaget att de, så snart de anmält intresse att ta över ansvaret för insamlingen, kan börja få ersättning av producenterna. Därmed kan de avveckla sin finansiering via renhållningsavgifter. Eftersom de flesta av dessa kommuner främst har byggt ut den fastighetsnära insamlingen vid småhus, kommer det för denna grupp handla om att ordna insamling vid flerbostadshus.

De cirka 200 kommuner som i dag inte har ordnat någon fastighetsnära insamling står inför en något mer omfattande uppgift i att, för samtliga hushåll, planera och genomföra utbyggnad av insamling eller upphandling

av tjänster. Dessa kommuner kommer att kunna ta tillvara de erfarenheter som vunnits av de kommuner som redan ordnat fastighetsnära insamling.

Utgångspunkten är att kommunerna som kollektiv ska få full ersättning för insamling och information, i enlighet med minimikraven i EU:s avfallsdirektiv. De avgifter som staten tar ut av producenterna, liksom den ersättning som staten fördelar ut till kommunerna, kommer samtidigt med nödvändighet att behöva bli något schabloniserad. Det kommer därmed finnas kommuner som täcker sina kostnader och andra som gör det i något mindre utsträckning. De sistnämnda kan, åtminstone på kortare sikt, välja att täcka mellanskillnaden genom renhållningsavgifter. Över tiden bör Naturvårdsverkets avgiftsföreskrifter successivt bli mer träffsäkra och kommunerna successivt skickligare i att anpassa sina investerings- och driftskostnader till den faktiska ersättningsnivån.

I och med att det nuvarande systemet med återvinningsstationer avvecklas, kommer kommunerna inte längre behöva lägga tid på samråd med producenterna om var stationer bör placeras etc. De kommer sannolikt heller inte att i lika stor utsträckning behöva ordna städning runt de lättillgängliga insamlingsplatserna p.g.a. nedskräpning. Även här finns alltså möjligheter till besparingar.

Som en del av förslagen i promemorian kommer kommunernas ansvar för information till hushållen att utvecklas. Att kommunerna bär ett enhetligt ansvar för både insamling och information torde skapa bättre förutsättningar att informera hushållen om hur källsorteringen ska gå till och vilka vinster för miljö och ekonomi som den för med sig.

Sammantaget medger förslaget möjligheter för kommunerna att effektivisera insamlingen av kommunalt avfall. Den etappvisa infasningen i systemet medger att de kommuner som ännu inte initierat fastighetsnära insamling, eller upplever specifika utmaningar, ges flexibilitet. De omfattande erfarenheter som vunnits hos de kommuner som redan kommit långt i utbyggnaden bör kunna spridas och väsentligen kunna underlätta utbyggnaden i övriga kommuner.

11.5.2 Producenter och producentansvarsorganisationer

Förslaget innebär att producenterna inte längre har det operationella ansvaret för insamlingen av förpackningsmaterial. I sin tur betyder det att producentansvarsorganisationerna intar en delvis ny roll vad gäller insamling. Organisationerna bör i det nya systemet framför allt kontinuerligt följa upp att insamlingen bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt och vid behov föreslå Naturvårdsverket hur ersättningen bör justeras. Vidare blir det organisationernas ansvar att anpassa de interna avgifterna till den totala ersättningen till kommunerna och att samlat överföra avgifter motsvarande ersättningen till Kammarkollegiet.

Den positiva effekt för producentkollektivet som kan uppstå genom den utbyggda kommunala hushållsnära insamlingen är att den leder till större volymer utsorterat material som håller högre renhet och därmed kräver mindre efterbehandling för att materialåtervinning ska kunna ske. Större volymer och bättre kvalitet förbättrar möjligheterna att nå materialåtervinningsmålen, till vilka organisationerna är skyldiga att bidra effektivt (49 § i 2018 års förordning).

Enligt 2018 års bestämmelser skulle 60 procent av hushållen erbjudas fastighetsnära insamling till 1 januari 2021 och samtliga hushåll till 1 april 2025. Det aktuella förslaget genomför ambitionsnivån i 2018 års bestämmelser att samtliga hushåll ska ha fastighetsnära insamling. Om utgångspunkten för den aktuella konsekvensanalysen är den ambitionshöjning som beslutades genom 2018 års bestämmelser, innebär det aktuella förslaget alltså ingen egentlig förändring i de kostnader som läggs på producenterna annat än att de förläggs till en senare tidpunkt.

Utbyggd fastighetsnära insamling från hushållen

Producenterna kommer under utbyggnadsfasen att behöva betala successivt högre avgifter till producentansvarsorganisationerna för att till slut finansiera fastighetsnära insamling för alla. Olika beräkningar av kostnader för fastighetsnära insamling redovisades i den promemoria som Miljö- och energidepartementet remitterade 2018. Det återgavs att Avfall Sverige 2016 låtit beräkna kostnader för kommunal insamling av mat- och restavfall, förpackningsavfall och returpapper för olika typer av insamlingslösningar i åtta pilotkommuner. Kostnaderna låg för de flesta kommuner i grova drag i intervallet 1 200–2 000 kronor per hushåll och år men i något fall var kostnaden högre (upp till 3 500 kronor). Generellt var kostnaden per hushåll högre i befolkningsmässigt små kommuner än i stora. FTI:s dåvarande insamlings- och återvinningssystem kostade enligt promemorian cirka en miljard kronor per år. De kostnader för fastighetsnära insamling som finansierades av hushållen gick inte att uppskatta eftersom de såg olika ut i olika kommuner och även skiljde sig åt i olika delar av kommunen.

Naturvårdsverket lät år 2020 beräkna de aktuella kostnaderna för förpackningsinsamling. De årliga kostnaderna uppskattades då till 820 miljoner kronor för återvinningsstationer, 1 282 miljoner kronor för fastighetsnära insamling i flerfamiljshus och 257−305 miljoner kronor för fastighetsnära insamling i småhus. Totalt uppskattades kostnaderna för förpackningsinsamlingen till 2 359−2 407 miljoner kronor per år (WSP Sverige AB, ”Kostnader för insamling av hushållens förpackningar och returpapper med utbyggd fastighetsnära insamling. Underlagsmaterial del 1:kostnader för dagens insamlingssystem.” 2020). Utifrån de skattade kostnaderna, förhållandet att cirka 55 procent av hushållen i flerbostadshus respektive 15 procent av hushållen i småhus har fastighetsnära insamling, samt ett antagande om att alla återvinningsstationer kan avvecklas, skulle de slutliga framtida kostnaderna kunna beräknas till 4 364 miljoner kronor per år ((1 282 / 0,55) + (305 /0,15)).

FTI lät 2019 en konsult beräkna kostnaderna för genomförandet av 2018 års bestämmelser om fastighetsnära insamling av förpackningar och returpapper. Beräkningarna gjordes med antagandet att småhus med redan kommuninförd borttransport från fastighetsgränsen inte påverkas av den systemutbyggnation som följer av nya förordningskrav. Konsulten kom fram till att den totala årliga kostnaden för insamlingssystemet uppgår till cirka 3,4 miljarder kronor när hushållens returpapper och förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen samlas in vid fastighetsgränsen. Investeringskostnader uppskattades till cirka 13,5 miljarder

kronor (Roland Berger, ”Beräkning av kostnader och miljönytta med fastighetsnära insamling. Jämförelse mellan två scenarier”, rapport 2019).

Fastighetsnära insamling från samlokaliserade verksamheter

Förslaget innebär att kommunen även ska samla in förpackningsavfall hos yrkesmässiga verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushåll i flerbostadshus. Producentansvarsorganisationerna ska alltså ersätta kommunerna även för denna insamling, vilket innebär en ny kostnad för producenterna. Förslaget motiveras av att både producentansvarsorganisationer och kommuner bedömt att alternativa lösningar för denna kategori av yrkesmässiga verksamheter inte skulle vara praktiska eller kostnadseffektiva. Merkostnaderna har inte beräknats. Bedömningen är att merkostnaderna är marginella i förhållande till de totala kostnaderna för utbyggd fastighetsnära insamling.

Fler producenter är med och betalar

Avsikten med förslagen i denna promemoria i sin helhet är bl.a. att tillsynen och överblickbarheten över producentansvaret ska förbättras. Tillsammans med kravet på att producenter ska registrera sig hos Naturvårdsverket, vilket började gälla 1 januari 2021, bör förslaget leda till att fler producenter kommer med och betalar för insamlingen. När kostnaderna därmed kan fördelas på fler producenter leder det till att bördan för varje enskild producent minskar.

Information

Eftersom information till hushållen i förslaget ses som en del av det lämpliga insamlingssystemet, är även detta en kostnad som ska bäras av producenterna. Enligt förslaget kommer Naturvårdsverket att utfärda föreskrifter om vilken ersättning som ska utgå till kommunerna. Den ungefärliga storleken på denna ersättning har inte uppskattats. Merkostnaderna för information är små i förhållande till de totala kostnaderna för utbyggd fastighetsnära insamling.

Producentavgift, årsavgift och tillsynsavgift

Producentansvarsorganisationerna ska kvartalsvis betala en producentavgift till Naturvårdsverket för ersättning till kommunerna (se avsnitt 9.11.2) som motsvarar kommunernas kostnader för insamling och information. Naturvårdsverket ska enligt förslaget ta ut en årsavgift på 2,5 miljoner kr av producentansvarsorganisationerna gemensamt och en årlig tillsynsavgift på 270 000 kronor av respektive producentansvarsorganisation. Kostnaderna för dessa avgifter kommer producentansvarsorganisationerna i sin tur att föra vidare till sina anslutna producenter. Det bör i sammanhanget noteras att alternativa sätt att organisera en förbättrad insamling, t.ex. genom en statligt styrd upphandlingsmodell (se avsnitt 10) också skulle vara förenade med utökade, och sannolikt högre, administrativa kostnader.

Administrativa kostnader

Producentansvarsorganisationernas resursåtgång för godkännandeprövning kommer att minska något jämfört med tillståndsprövning enligt 2018 års förordning, samtidigt som det kommer att gå åt mer resurser för att möta krav på mer omfattande redovisningar vid den löpande tillsynen.

Att delta i utvecklandet av ersättningsmodeller och framtagandet av avgiftsföreskrifter för att ersätta kommunerna. liksom att regelbundet betala in avgift till Naturvårdsverket innebär nya administrativa uppgifter för producentansvarsorganisationerna. Jämfört med alternativet att låta de enskilda producenterna, vilka är fler än 10 000, betala avgiften direkt till Naturvårdsverket, innebär det en enklare administration för producentkollektivet.

När producentansvarsorganisationernas upphandling av insamlingstjänster förvinner innebär det en administrativ lättnad.

Producentansvarsorganisationerna kommer även fortsatt att behöva debitera producenterna en förpackningsavgift. Producentansvarsorganisationerna behöver anpassa avgifterna till de kriterier för differentiering vilka tas fram av Naturvårdsverket (se avsnitt 9.9.4). Sammantaget bedöms de administrativa kostnaderna för producenter och producentansvarsorganisationers interna transaktioner öka jämfört med dagens situation.

Förändrad konkurrenssituation

Förslaget innebär att det befintliga insamlings- och återvinningssystemet delas upp i två delvis åtskilda system i olika regi. I dag finns det två producentansvarsorganisationer, FTI och TMR, som konkurrerar om insamling och återvinning. Det kan inte uteslutas att ytterligare producentansvarsorganisationer kan tillkomma över tid. I och med att kommunerna tar över ansvaret för insamling försvinner producentansvarsorganisationernas möjlighet att konkurrera i insamlingsdelen av systemet. Det som återstår är möjligheten att konkurrera om ett rikstäckande system för återvinning. Marknadsförutsättningar för att enbart konkurrera om materialåtervinningen har inte analyserats. I Tyskland beslutades för några år sedan att införa nya bestämmelser som innebär att staten styr upphandling av insamlingen (se avsnitt 8.3). Samtidigt finns det fortfarande närmare tio konkurrerande organisationer för producenterna att välja bland för att sköta återvinningen.

Att nuvarande systemoperatörer förlorar möjligheterna att själva styra över hela insamlings- och återvinningskedjan innebär potentiellt en risk för minskade synergier och lägre effektivitet i vissa led. Sådana risker bör dock kunna förebyggas genom den kontinuerliga uppföljning av insamling som ska ske mellan kommuner och producentansvarsorganisationer inom ramen för Naturvårdsverkets aktörsdialog. Det bör ligga i både kommunernas och producentansvarsorganisationernas intresse att främja en successiv effektivisering av insamlingen där sådan är möjlig.

Priset på varorna höjs

I ett producentansvar kommer producenterna alltid att försöka föra över kostnaden för ansvaret på konsumenterna. Förpackningsproducenterna

kommer sannolikt att till stor del lyckas överföra de merkostnader som det aktuella förslaget medför på hushållen genom att priset på varorna höjs i motsvarande grad. Möjligheten underlättas av att det för förpackningar rör sig om ett stort antal varor på marknader med varierande grad av efterfrågan och konkurrens. Producenter av glasförpackningar och metallförpackningar har emellertid fört fram farhågor om att höjda förpackningsavgifter skulle kunna inverka negativt på varor förpackade i dessa material, se följande avsnitt.

Producenter av glasförpackningar

Kvalitetsaspekter i insamling och återvinning av glasförpackningar beskrivs närmare i avsnitt 7.13.

Optimal fraktionsstorlek för återvunnen glaskross för tillverkning av nya glasförpackningar är cirka 20−60 mm. Enligt underlag från Svensk Glasåtervinning (SGÅ) skulle konsekvenserna av en fullt utbyggd fastighetsnära insamling bli en ökad andel nedkrossat glas, från dagens 12 procent till 20 procent. Det motsvarar en ökning av nedkrossat glas med 19 200 ton. Denna volym skulle inte längre kunna användas till nya glasförpackningar utan skulle behöva säljas som råvara för tillverkning av skumglas eller i sämsta fall deponeras (Miljöbyrån i Örebro, ”Rapport från jämförande provtagningar på glas från återvinningscentraler och från fastighetsnära insamling.” 2021). Detta skulle alltså medföra minskade intäkter för SGÅ. Någon storleksordning på denna minskning har inte redovisats. Avfall Sverige delar inte FTI och SGÅ:s bedömningar.

FTI och SGÅ har också fört fram att en fullt utbyggd fastighetsnära insamling innebär en risk för snedvridning av konkurrens mellan olika materialslag. Fastighetsnära insamling är enligt dem förenat med mycket höga kostnader för glasförpackningar, särskilt vid småhus. De relativt höga kostnaderna för glas beror på att kostnaderna mellan de olika materialslagen fördelas utifrån tilldelad volym i de olika facken, samtidigt som det är stor skillnad mellan materialen i hur stora mängder förpackningar som sätts ut på marknaden. De avgiftshöjningar som skulle bli effekten av en fullt utbyggd fastighetsnära insamling skulle enligt FTI och SGÅ bli så höga att de redan på kort sikt skulle påverka tillverkarens val av förpackning. FTI och SGÅ:s uppfattning är att förpackningar av glas (och metall) skulle tvingas bort från marknaden till förmån för andra förpackningsslag (FTI/Materialbolagen, ”Producenternas sammanfattade kommentarer till Miljödepartementets bokstavsutredning”, skrivelse. 2021; Svensk Glasåtervinning, skrivelse. 2021). FTI och SGÅ har inte redovisat några skattningar av volymer i eller kostnader för den befarade snedvridningen.

Det bör finnas goda möjligheter att förbättra hämtningsteknik och logistik. Det bör också finnas ett gemensamt intresse hos producenter och kommuner att utveckla insamlingen så att ökade volymer kan förenas med hög kvalitet, se avsnitt 9.6.1.

Producenter av metallförpackningar

FTI och materialbolagen har kommit in med underlag enligt vilket metallförpackningar skulle missgynnas av en fullt utbyggd fastighetsnära

insamling. Metallförpackningar används till stor utsträckning till varor med låg enhetskostnad, dvs. förpackningsavgifter utgör en inte oväsentlig del av varans pris. Förpackningsavgiften för metall har ökat de senaste åren, bl.a. p.g.a. minskade volymer satt på marknaden samt fluktuerande värde på materialet. Tillkommande kraftiga ökningar i avgiften med anledning av utbyggd fastighetsnära insamling torde enligt FTI leda till att producenter väljer andra materialslag. Med krav på fastighetsnära insamling för samtliga hushåll kommer, enligt FTI, kraftigt ökade kostnader för insamling att ge kraftigt ökade förpackningsavgifter vilket i sin tur mycket väl kan leda till att metallförpackningar som sådana konkurreras ut från marknaden. Resultatet skulle enligt FTI bli en kapitalförstöring när det insamlingssystem som förorsakade kostnadsökningarna blir obsolet samtidigt som ett cirkulärt material försvinner från marknaden (FTI/ Materialbolagen, ”Producenternas sammanfattade kommentarer till Miljödepartementets bokstavsutredning”, skrivelse. 2021; Underlag från FTI ”Metallförpackningar, 2021).

Merkostnaderna för metallförpackningar bedöms vara rimliga i förhållande till merutbytet vid insamlingen, se vidare avsnitt 9.6.1.

Producenter av skrymmande sällanförpackningar

Förslaget innebär att utsorterade stora förpackningar som normalt förekommer sällan i ett hushåll (skrymmande sällanförpackningar), t.ex. större möbelförpackningar i wellpapp, ska samlas in via lättillgängliga insamlingsplatser. Det är således samma krav som gällde enligt bestämmelserna i 2018 års bestämmelser. Producenterna av sådana förpackningar får således inte några merkostnader med anledning av förslaget.

Producenter av förpackningar av sällan förekommande materialslag

Förslaget innebär att förpackningar av annat material än papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall ska samlas in via lättillgängliga insamlingsplatser. Sådana material kan till exempel vara trä, keramik och textil. För träförpackningar finns särskilda materialåtervinningsmål medan övriga materialslag omfattas av målet för allt förpackningsavfall.

Dessa mer sällan förekommande materialslag har tidigare inte omfattas av specifika utsorterings- och insamlingskrav. Det saknas underlag om hur många producenter och hur stora volymer det rör sig om. Konsekvenserna av förslaget är därför svåra att bedöma och behöver följas upp. Det är samtidigt nödvändigt för uppfyllande av förpackningsdirektivet att det finns ett lämpligt insamlingssystem för samtliga materialslag. För flera av de aktuella förpackningarna i denna kategori bör det finnas möjlighet att, vid behov, gå över till något av de vanligen förekommande materialslag som omfattas av fastighetsnära insamling om de nya kraven på insamling skulle upplevas som betungande.

Särskilda hänsyn till små företag

Avfallsdirektivets minimikrav på utökade producentansvar, innebär bl.a. att medlemsstaterna ska säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek. Förslaget innebär att

producenter som årligen sätter ut förpackningar vars sammanlagda vikt underskrider 1 000 kg inte ska behöva rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket. Dessa producenter ska också slippa att betala årlig tillsynsavgift, som för närvarande ligger på 500 kr men som föreslås höjas till 1 250 kr. Producenter av engångsplastprodukter och plastflaskor och metallburkar undantas från lättnaden.

Enligt en preliminär och icke-kvalitetssäkrad analys av Naturvårdsverket skulle det kunna handla om 20−40 procent av de i dag registrerade producenterna som på detta sätt får en lättnad.

11.5.3 Fastighetsägare

Ägare av flerbostadshus − allmänt

I dag kan vissa fastighetsägare av flerbostadshus fritt välja vilket återvinningsföretag man vill anlita för den fastighetsnära insamlingen, förutsatt att företaget har en överenskommelse med FTI eller TMR. I vissa kommuner erbjuds även småhusägare fastighetsnära insamling, vilket då oftast utförs av kommunala bolag och bekostas genom tillägg i renhållningsavgiften

Överlag kommer fastighetsägare av flerbostadshus att påverkas positivt av en utbyggd fastighetsnära insamling som tillhandahålls utan extra kostnader. De fastighetsägare som redan har fastighetsnära insamling kommer att kunna kraftigt reducera sina kostnader för densamma. De fastighetsägare som i dag inte har någon hushållsnära insamling får en bättre service utan extra kostnad.

Fastighetsägarna behöver även fortsättningsvis bära vissa kostnader. De fastighetsägare som inte investerat i utrymmen för källsortering av förpackningsavfall kommer att behöva göra så. Även underhåll och städning av utrymmen kommer fortsättningsvis att bekostas av fastighetsägaren. Naturvårdsverket beräknade 2020 den totala kostnaden för fastighetsnära insamling i flerfamiljshus till 929 kronor per lägenhet och år och entreprenörskostnaden för insamling till 187 kronor. Övriga kostnadsposter utgjordes av städning, eftersortering och snöröjning, insamling och bortforsling med egna fordon, investeringar i utrymmen och utrustning, kostnaden för själva utrymmet samt information till boende (se avsnitt 7.7).

Förslaget innebär att en fastighetsägare som inte är nöjd med kommunens service inte kan vända sig till någon annan entreprenör. Det är inte troligt att varje fastighetsägare genom kommunal insamling kan få samma servicenivå och samma flexibilitet som i dag tillhandahålls av avfallsentreprenörerna. Kommunerna har dels anledning att ge alla hushåll en likvärdig service, dels att anpassa sig till de ramar som sätts av ersättningen från producenterna. Fördelarna med en insamling utan extra kostnader får samtidigt anses vara betydligt större än nackdelarna med en eventuell lägre servicenivå och flexibilitet.

I dag kan fastighetsägare till flerbostadshus beställa tilläggstjänster - bl.a. städning, underhåll och statistik − från samma företag som hämtar avfallet. I ett kommunalt ansvar får fastighetsägarna köpa de tjänsterna separat. Det är dock bara kommunerna som skulle kunna tillhandahålla fastighetsvis statistik och deras intresse för det bedöms vara lågt.

Nedan analyseras konsekvenserna fortsättningsvis uppdelat i mindre flerbostadshusägare, större flerbostadshusägare samt småhusägare.

Andelen hushåll i flerbostadshus med fastighetsnära insamling är i dag 55 procent.

Mindre flerbostadshusägare

Mindre fastighetsägare av flerbostadshus, exempelvis bostadsrättsföreningar och mindre hyresvärdar, som i dag har fastighetsnära insamling betalar i dag ett återvinningsföretag för tjänsten.

De mindre flerbostadshusägare som redan har fastighetsnära insamling kommer med förslaget att slippa betala för entreprenörskostnaden.

Övriga mindre flerbostadshusägare kommer att behöva investera i utrymmen samt ta kostnader för underhåll och städning men erhåller samtidigt fastighetsnära insamling.

En begränsad negativ konsekvens för ägarna av mindre flerbostadshus som en följd av kommunaliseringen är att de inte kommer ha samma möjlighet att välja mellan olika återvinningsföretags erbjudanden och ta del av det urval av tilläggstjänster som företagen erbjuder idag.

Större flerbostadshusägare

Större fastighetsägare kommer i hög utsträckning påverkas på samma sätt som mindre fastighetsägare, enligt ovan. Större fastighetsägare som i dag har ordnat hushållsnära insamling har dock i dag en annan möjlighet att förhandla om kostnaderna för den fastighetsnära insamlingen jämfört med mindre fastighetsägare. Deras relativa besparingar av en utbyggd hushållsnära insamling blir därför något mindre.

Större fastighetsägare som redan har ordnat hushållsnära insamling och som har fastighetsbestånd i flera kommuner kommer inte längre ha möjlighet att upphandla ett enda återvinningsföretag, eftersom varje kommun själva upphandlar insamlingen eller sköter insamlingen med eget kommunalt bolag. Detta kan ses som en negativ, om än liten, konsekvens för större fastighetsägare, eftersom det innebär att man inte själv kan styra över hur den fastighetsnära insamlingen ska utformas i hela sitt bestånd. Å andra sidan innebär förslaget att fastighetsägaren inte behöver hantera avtal om insamling.

Småhusägare

Andelen hushåll i småhus med fastighetsnära insamling är i dag 15 procent. Insamlingen vid småhus sker vanligen med s.k. fyrfackskärl. De småhusägarna som i dag har fastighetsnära insamling bär kostnaden för insamling genom den kommunala renhållningsavgiften avfallstaxan. Den genomsnittliga årliga insamlingskostnaden för fastighetsnära insamling i ett småhus har med fyrfackskärl som modell skattats till 820–980 kronor per hushåll.

De småhusägare som inte har fastighetsnära insamling i dag kommer att behöva upplåta mark för det ändamålet.

Småhusägare kommer att få fastighetsnära insamling utan avgift

11.5.4 Avfallsentreprenörer

Avfallsentreprenörernas marknad kommer att påverkas av hur kommunerna väljer att organisera insamlingen. En beskrivning av den kommunala avfallsverksamheten finns i avsnitt 7.8.

Marknaden för insamling

Förslaget att bygga ut hushållsnära insamling under kommunalt ansvar kommer att öka återvinningsmarknadens totala storlek, men förändrar avfallsentreprenörernas marknadsförutsättningar i huvudsak på tre olika sätt.

- Offentlig upphandling ersätter avtal med fastighetsägare och producentansvarsorganisationer.
- Marknaden för tilläggstjänster förändras.
- Kommunala bolag kan komma att ta en större del av marknaden på sikt.

Avfallsentreprenörerna har ingått ca 50 000 civilrättsliga avtal med fastighetsägare. Dessa avtal kommer inte att fylla någon funktion efter det att en kommun tagit över ansvaret för insamlingen vid fastigheten.

Eftersom kommunerna får viss möjlighet att själva utforma sitt insamlingssystem inom de ramar som ges av förordningen, kommer marknaden för insamling att förändras. Hur omfattande förändringen blir beror på hur kommunerna väljer att organisera insamlingen. På kort sikt bedöms andelen kommuner som sköter insamlingen av förpackningsavfall genom ett kommunalt bolag vara i huvudsak oförändrat. Hur fördelningen kan förändras på längre sikt till följd av förslaget är oklart. Ett möjligt utfall är att fler kommuner, med stöd i andra kommuners erfarenheter, ser möjligheter att driva insamlingen i egen regi. Det kan också uppstå samarbeten mellan kommuner. Å andra sidan kan många kommuner även fortsatt vilja upphandla insamlingen. Den utbyggda fastighetsnära insamlingen bör sammantaget innebära utökade affärsmöjligheter för avfallsentreprenörerna (inklusive kommunala bolag). Även om företagen skulle förlora vissa uppdrag p.g.a. att kommuner önskar driva insamlingen i egen regi, borde det totalt sett bli en något större marknad för avfallsentreprenörerna.

I de fall kommunen väljer att sluta avtal med en eller flera avfallsentreprenörer för att utföra insamlingen, kan olika konsekvenser uppstå beroende på hur upphandlingen utformas. Det är möjligt att det kan ske en koncentration av antalet entreprenörer som utför insamlingen, åtminstone i större städer där det i dagsläget kan finnas ett jämförelsevis större antal aktörer som utför hämtningen. De större entreprenörerna skulle kunna ha bättre möjligheter att tillgodose kommunernas krav i upphandlingen, som eventuella krav på samordning av insamlingen av hushållsavfall och förpackningsavfall samt returpapper. Det är också möjligt att kommunerna föredrar att sluta avtal med ett fåtal företag snarare än ett större antal företag för att utnyttja skalfördelar och effektivisera transporter. Det finns i sådant fall viss risk för att mindre entreprenörer får svårare att konkurrera. Det är dock möjligt att större entreprenörer i sin tur anlitar eller köper upp mindre entreprenörer för att fullgöra sina uppdrag.

Marknaden för tilläggstjänster

Avfallsentreprenörerna erbjuder i dag tilläggstjänster i samband med fastighetsnära insamling, t.ex. städning, underhåll, information och statistik. När kommunerna tar över ansvaret för insamlingen kommer de inte att tillhandahålla sådana tjänster. Fastighetsägarna kommer således att ta behöva ta ställning till vilka tjänster de fortsatt önskaratt köpa. Avfallsentreprenörerna å sin sida har att ta ställning till vad de eventuellt vill fortsätta att erbjuda. Sannolikt kommer avfallsentreprenörerna att i högre utsträckning än tidigare möta konkurrens från företag som är specialiserade på renhållningstjänster. Det är troligt att fastighetsägarna kommer att vilja köpa in en del sådana tjänster via andra kanaler och att återvinningsföretagens relativa intäkter i denna del kommer att minska något. Behovet av städning och underhåll kommer samtidigt att öka totalt när resterande 45 procent av flerbostadshusen ska få fastighetsnära insamling.

Avfallsentreprenörerna kommer inte att kunna erbjuda informations- och statistiktjänster i samma utsträckning som tidigare, vilket innebär minskade intäkter.

11.5.5 Hushåll

Förslaget innebär att i stort sett alla hushåll i landet kommer att kunna lämna sina vanligast förekommande utsorterade förpackningar nära bostaden.

I de fall fastighetsägare behöver investera i utrymmen för källsortering kommer hushållen att få stå för de kostnaderna. Naturvårdsverket beräknade 2020 den totala kostnaden för fastighetsnära insamling i flerfamiljshus till 929 kronor per lägenhet och år och entreprenörskostnaden för insamling till 187 kronor. Övriga kostnadsposter utgjordes av städning, eftersortering och snöröjning, insamling och bortforsling med egna fordon, investeringar i utrymmen och utrustning, kostnaden för själva utrymmet samt information till boende (se avsnitt 7.7 och 11.5.3).

För de cirka 35 procent av hushållen som i dag betalar extra för fastighetsnära insamling − via renhållningsavgift (småhusägare), avgift (bostadsrättsförening) eller hyra (hyresvärd) − kommer den extra kostnaden att försvinna.

För resterande cirka 65 procent av hushåll kommer den ökade närheten bidra till att hushållens tidsåtgång för att lämna det utsorterade avfallet minskar. I bokstavsutredningen från 2015 konstaterades att även om många hushåll uppges vara relativt motiverade att källsortera så värderas tid spenderad på källsortering i genomsnitt som en kostnad snarare än en nytta för hushållen, enligt de studier som har undersökt kostnader för källsortering. Hushållens kostnad för tid spenderad på källsortering värderades till 9−66 kronor per timme, beroende på i vilken utsträckning alternativet till källsortering antas vara avlönat arbete eller fritid. De hushåll som i dag har behov av att ta bilen till en återvinningsstation kommer därutöver att spara in pengar på drivmedel. I och med att det blir enklare att lämna sina förpackningar till insamling, kan det ske något oftare, vilket bör kunna frigöra förvaringsutrymme i hemmen.

Hushållen kommer att behöva ta sina skrymmande sällanförpackningar (t.ex. större möbelförpackningar) och förpackningar av sällan förekommande materialslag (t.ex. trä, keramik och textil) till en lättillgänglig insamlingsplats. Även det innebär en lättnad i och med att hushållen slipper frakta dem till en återvinningscentral.

För att uppnå materialåtervinningsmålen krävs samtidigt att betydligt fler hushåll över huvud taget sorterar ut förpackningar och även sorterar rätt förpackning i rätt fraktion. Hushållen har en skyldighet att sortera ut sitt avfall. När hushållen kan lämna sorterade förpackningar fastighetsnära uppstår ett större socialt tryck vilket motverkar friåkning.

Hushållen förväntas bära en betydande del av merkostnaderna för den utbyggda insamlingen genom att producenterna kommer försöka höja priset på varorna i proportion till de höjda avgifterna till producentansvarsorganisationen. Hur bördan slutligen kommer att fördelas beror på de berörda varornas priskänslighet. Det rör sig om förpackningar för ett stort antal varor på marknader med varierande grad av efterfrågan och konkurrens bland producenter.

11.5.6 Verksamheter samlokaliserade med flerbostadshus

Förslaget innebär att verksamheter som är lokaliserade i flerbostadshus, och som delar källsorteringsutrymme med hushållen i huset, ska inkluderas i kommunernas fastighetsnära insamling vid hushåll. Förslaget motiveras av att både producentansvarsorganisationer och kommuner bedömt att alternativa lösningar för denna kategori av verksamheter inte skulle vara praktiska eller kostnadseffektiva.

För de samlokaliserade verksamheterna innebär förslaget att de gynnas något i förhållande till övriga verksamheter i och med att de slipper betala kostnader för transport av avfallet till mottagningsstationer (se avsnitt 11.5.8). De samlokaliserade verksamheterna kan samtidigt överlag antas vara relativt små, vilket betyder att de till viss del konsumerar varor som primärt är ämnade till hushåll. Samlokaliserade verksamheter kommer därför bidra till finansieringen av sin fastighetsnära hämtning genom de höjda priser på varorna som blir en effekt av att förpackningsproducenterna kommer försöka höja priset på varorna i proportion till de höjda avgifterna till producentansvarsorganisationen.

11.5.7 Myndigheter

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket får en rad nya och utvecklade ansvarsområden i och med förslaget, både för insamling av förpackningar som helhet och för insamling vid fastigheterna specifikt. De nya ansvarsområdena är främst:

- prövning av godkännande av producentansvarsorganisationer,
- utökad löpande tillsyn av godkända producentansvarsorganisationer
- beslut efter anmälan av marknadsdrivna insamlingssystem

- kvartalsvis beräkning av producentansvarsorganisationernas marknadsandelar för respektive materialslag,
- föreskrifter för beräkning av ersättning till kommuner för insamlingen och för information,
- beslut om debitering av avgifter från producentansvars-organisationerna samt fördelning av ersättning till kommunerna,
- hantering av anmälningar från kommunerna om att få ta över ansvar för insamling innan den bortre tidsgränsen,
- föreskrifter om kriterier för producentansvarsorganisationernas differentiering av förpackningsavgifterna,
- tillhandahållande av ett forum för dialog mellan aktörerna, samt
- beslut om dispens i fråga om utsortering och separat insamling av förpackningsavfallet olika material,

Det kan därutöver finnas behov för myndigheten att utveckla förfaranden och vägledning för ansökningar, anmälningar, dispenser och rapportering. Det kommer också att behöva tas fram rutiner för hantering mellan Naturvårdsverket och övriga inblandade myndigheter.

Naturvårdsverkets kostnader för godkännandeprövning respektive tillsyn kommer att täckas med dels en prövningsavgift på 225 000 kronor, dels en tillsynsavgift på 270 000 kronor som betalas av respektive producentansvarsorganisation.

Naturvårdsverkets löpande kostnader för beräkning och beslut om avgifter och ersättningar etc. kommer att täckas genom en årsavgift som betalas av gemensamt av producentansvarsorganisationerna. Myndigheten har uppskattat kostnaderna till 2,5 miljoner kronor.

Myndighetens kommer att behöva bygga upp ett nytt IT-system för att administrera de kvartalsvisa besluten om marknadsandelar och ersättning från producentansvarsorganisationer liksom utbetalningar till kommunerna. Engångskostnaden har av myndigheten skattats till ca 4 miljoner kr och kommer att behöva belasta myndighetens anslag.

Kammarkollegiet

Förslaget innebär att Kammarkollegiet ska förvalta avgiftsmedlen på förpackningsproducenternas konto i en affärsbank med statligt ramavtal och betala ut avgiftsmedel till kommunerna. Utbetalningarna ska ske utifrån den fördelning som Naturvårdsverket har beslutat. (Naturvårds-verkets beslut om fördelning av avgiftsmedel till kommunerna kan inte överklagas). Därutöver ska Kammarkollegiet betalas ut årsavgift till Naturvårdsverket vid varje kalenderårs utgång

Kammarkollegiet ska också årligen lämna en redogörelse till Naturvårdsverket om de in- och utbetalningar som gjorts.

Kammarkollegiet har preliminärt bedömt att myndigheten bör kunna hantera uppgiften inom ramen sin anslagstilldelning under förutsättning de har möjlighet att ställa krav på hur underlaget från Naturvårdsverket ska utformas.

11.6 Förslaget om producentansvarsorganisationernas insamling från verksamheter

11.6.1 Producenter och producentansvarsorganisationer

Förslaget om producentansvarsorganisationernas insamlingssystem (se avsnitt 9.7.2) innebär att producenterna behöver ordna minst en mottagningsstation per kommun där verksamheter som inte har en kommunal insamling, eller de avfallsentreprenörer verksamheterna anlitar, ska kunna lämna avfallet utan extra kostnad och utan restriktioner i de mängder som kan lämnas per tillfälle. I kommuner med över 200 000 invånare ska det finnas en mottagningsplats extra per 200 000 invånare.

I dag har FTI mottagningsstationer i cirka 90 kommuner. Om en verksamhet innehar en mindre mängd förpackningsavfall kan den lämna det kostnadsfritt på någon av FTI:s mottagningspunkter. I vissa kommuner kan det dock tas ut en avgift (i t.ex. Göteborg är avgiften 300 kr/gång). Att lämna själv bedöms vara dyrare än att anlita en återvinningsentreprenör som kan samla in från fler verksamheter i ett och samma fordon (Naturvårdsverket, ”Förbättrad styrning av plastförpackningar från verksamheter”, rapport 6999. 2021).

Redan i 2006 års förordning om producentansvar för förpackningar föreskrevs att en producent ska se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem för förpackningar som är hänförliga till producenten och att ett insamlingssystem ska anses som lämpligt om det är ”lättillgängligt, underlättar för den som innehar förpackningsavfall att lämna ifrån sig detta och i övrigt ger god service åt dem som ska lämna förpackningsavfall till systemet”. Enligt 2018 års förordning skulle insamlingssystemet för att anses lämpligt tillhandahålla insamlingsplatser för förpackningsavfall som uppkommer i yrkesmässig verksamhet (48§).

I sin ansökan om tillstånd i mars 2020 angav FTI att man avsåg att ordna mottagningspunkter där verksamheterna själva kan lämna sitt avfall kostnadsfritt (med en begränsning av maximalt en kubikmeter avfall per materialslag och avlämningstillfälle, i samtliga kommuner. Av ansökan framgick att FTI också hade avtal med återvinningscentraler i 26 kommuner samt att man därutöver kunde ta emot begränsade mängder verksamhetsavfall vid de 35 balningsanläggningar som FTI har avtal med.

Förslaget innebär således en viss höjning i ambition jämfört med FTI:s befintliga verksamhet och deras ansökan om tillstånd 2018. Eftersom denna del av ansökan aldrig kom att prövas av Naturvårdsverket, finns det ingen bedömning av huruvida FTI:s föreslagna utbyggnad skulle anses ”lämplig”.

I rapporten från Naturvårdsverket i juni 2021 om insamling av plastförpackningar vid verksamheter konstaterades emellertid att insamlingen i dag har flera brister då mottagningsplatserna ofta är mindre tillgängliga, att systemet ger svaga incitament för separat insamling, materialåtervinning och återanvändning samt att det ofta är svårt för mindre verksamheter att hantera en separat fraktion t.ex. på grund av utrymmesbrist

Producentansvarsorganisationerna kommer i och med förslaget inte längre kunna ta ut avgifter när avfall lämnas, vilket innebär något minskade intäkter. De kommer även att behöva bygga ut antalet mottagningspunkter i landet vilket medför ökade kostnader. Bedömningen är sammantaget att förslaget, åtminstone vad gäller plastförpackningar, till stor del bör anses förtydliga och genomföra de krav på lämplighet som gällt sedan 15 år tillbaka men som p.g.a. uppskjutna bestämmelser inte har kommit att realiseras. Att 2018 års bestämmelser blev uppskjutna har inneburit att producenterna kunnat skjuta fram sina kostnadshöjningar.

Förslaget innebär vidare att den största producentansvarsorganisationen kommer att bli ansvarig för att ordna erforderligt antal mottagningsplatser medan övriga organisationer får ersätta den största utifrån sina marknadsandelar. Den största producentansvarsorganisationen kommer därigenom få en större arbetsbörda men får samtidigt stort inflytande över utförandet och kostnaderna. De mindre producentansvarsorganisationerna får, omvänt, en mindre arbetsbörda men också ett mindre inflytande. Bedömningen är att konstruktionen är kostnadseffektiv och balanserad.

Producenterna kommer försöka föra över kostnaden på köparna.

Avsikten med förslaget i dess helhet är att tillsynen och överblickbarheten över producentansvaret förbättras. Tillsammans med det tidigare beslutade kravet på att producenter ska registrera sig hos Naturvårdsverket, bör det leda till att väsentligt färre producenter friåker och att fler producenter kommer med och betalar för insamlingen. När förpackningsrespektive producentavgifterna därmed kan fördelas på fler producenter leder det till att bördan för varje enskild producent minskar.

11.6.2 Verksamheter

Verksamheter som är lokaliserade i flerbostadshus, och som delar källsorteringsutrymme med hushållen i huset, kommer inkluderas i kommunernas fastighetsnära insamling vid hushåll, se avsnitt 11.5.6.

Förslaget har liten påverkan på de verksamheter som i dag hanterar förpackningar som ingår i ett system för återanvändning eller de verksamheter som lämnar wellpapp eller annat materialslag med mervärde till ett marknadsdrivet system under en annan insamlare än en producentansvarsorganisation (se avsnitt 9.7.4). De marknadsdrivna systemen kommer att åläggas striktare krav på att anmäla uppgifter till Naturvårdsverket. Den ökade administrativa bördan det medför skulle möjligen kunna leda till ett något mindre överskott och i sin tur till något sänkt ersättning till verksamheterna.

Övriga verksamheter och övriga förpacknings- och materialslag kommer liksom i dag att vara hänvisade till mottagningsstationer som producentansvarsorganisationerna tillhandahåller. Förslaget innebär samtidigt en bättre service i och med att mottagningsstationer ska finnas i alla kommuner och att verksamheterna inte ska behöva betala någon avgift när de levererar sitt avfall, oavsett volymer eller antal leveranstillfällen. Många verksamheter kommer därmed kunna sänka sina kostnader för transport av avfallet.

För att uppnå materialåtervinningsmålen krävs samtidigt att betydligt fler verksamheter över huvud taget sorterar ut förpackningar och även

sorterar bättre, så att rätt förpackning hamnar i rätt fraktion. Alla innehavare av förpackningsavfall har en skyldighet att sortera ut sitt avfall. De verksamheter som inte sorterar alls är ”friåkare” i den bemärkelsen att de inte avsätter den tid och de resurser för utsortering som samhället förväntar sig av dem.

I dag tar producentansvarsorganisationerna en avgift på verksamhetsförpackningar som enbart motsvarar producentansvarsorganisationernas administrativa kostnader. Det är troligt att organisationerna kommer att höja avgifterna för att bära kostnaden för utbyggnad och drift av mottagningsstationer i landet.

11.6.3 Kommunerna

Kommunerna ges inte någon roll i insamlingen av verksamheternas avfall (annat än vad gäller samlokaliserade verksamheter, se avsnitt 11.5.6 ovan) och påverkas därför inte direkt. Det är dock viktigt för kommunerna att utsortering och insamling vid verksamheter ska fungera bättre än i dag. I annat fall finns risk för att kommunerna även fortsättningsvis belastas med kostnader för onödigt stora mängder förpackningar i restavfallet.

Förslaget innebär att verksamheterna ges bättre incitament för utsortering vilket bedöms minska förpackningsavfall i restavfallet. Det bedöms därför vara positivt för kommunerna.

11.6.4 Avfallsentreprenörer

Förslaget kommer att gynna avfallsentreprenörerna. Förslaget ger ett bättre incitament till verksamheter att sortera ut och låta samla in sitt förpackningsavfall. Verksamheterna kan även fortsättningsvis välja att transportera sitt avfall själva och kan i sådant fall få lägre kostnader genom att mottagningsavgifterna försvinner. Troligen kommer det för många verksamheter förbli billigare att anlita en avfallsentreprenör. En förbättrad närhet till mottagningsstationer bör leda till att transportkostnaden blir något lägre vilket bör öka efterfrågan på insamlingstjänster från avfallsentreprenörer.

11.6.5 Naturvårdsverket

De striktare anmälningskraven för system för marknadsdrivna system kommer att innebära en något större arbetsvolym än tidigare. Kostnaderna kommer att täckas av den nya producentavgiften.

Naturvårdsverket får en ny uppgift i att besluta om vilken producentansvarsorganisation som ska anordna och driva mottagningsplatser för verksamheternas avfall, Kostnaden kommer att täckas av den nya årsavgiften.

11.7 Förslaget om insamling av hushållens förpackningsavfall på allmän plats

Förslaget innebär att kommunerna ska samla in förpackningsavfall vid av kommunen särskilt iordningsställda platser. Sådan insamling ska ske på platser där det produceras förpackningsavfall i betydande omfattning.

Förslaget bör ses som ett förtydligande av de krav som redan gäller för insamling på sådana platser. Det nya är att det är kommunerna som ska stå för insamlingen.

11.7.1 Producenter och producentansvarsorganisationer

Miljödepartementet har i dialogen med berörda aktörer för framtagandet av förslagen i denna promemoria fått bekräftat att varken producenter eller kommuner bedriver någon omfattande eller systematisk insamling i andra miljöer. Förtydligandet av de krav som gäller kommer därför i praktiken leda till att kommunerna behöver ordna, och producentansvarsorganisationerna finansiera, en utbyggd insamling av förpackningsavfall på allmän plats.

I praktiken kommer det att medföra ökade kostnader för producentansvarsorganisationerna och producenterna. Det har saknats underlag för att beräkna de ungefärliga kostnaderna. Utifrån producentorganisationernas bedömning att det rör sig om mindre än en procent av det totala förpackningsavfallet, är bedömningen att kostnaderna inte kommer att vara försumbara men samtidigt utgöra en liten del av de totala kostnaderna för insamling. Producentansvarsorganisationerna kommer att behöva höja förpackningsavgiften i motsvarande grad. Producenterna kommer därefter försöka föra över kostnaden på hushållen.

Förslaget innebär som nämnts att samtliga fem vanligen förekommande materialslag ska samlas in. Naturvårdsverket kommer att bemyndigas att utfärda föreskrifter om den ersättning som ska utgå till kommunerna. Föreskrifterna kommer att åtföljas av en konsekvensanalys.

11.7.2 Kommunerna

För kommunerna innebär ansvaret för insamling på allmän plats många fördelar. Kommunerna har ett starkt incitament att minska mängden restavfall eftersom det är förenat med kostnader för insamling och förbränning. Bättre utsortering på allmän plats kan bidra till de strävandena. Här finns också möjligheter till samordning med insamlingen vid hushåll.

Eftersom kommunerna har bättre lokalkännedom än producenterna om var avfall uppstår, förbättras möjligheterna till en effektiv utplacering av insamlingskärl. Det behöver heller inte avsättas tid till samråd mellan kommuner och producenter om utplaceringen.

11.7.3 Avfallsentreprenörerna

I och med att en majoritet av de svenska kommunerna efter upphandling anlitar privata entreprenörer för insamling av hushållens avfall, är det troligt att förslaget leder till en ökad efterfrågan på tjänsten att samla in förpackningsavfall på allmän plats. Sannolikt utgör insamlingen på allmän plats då en mindre del i en samlad upphandling av insamlingen från hushåll i kommunen. Återvinningsföretagen gynnas därför av förslaget, dock i mindre utsträckning än om producenterna skulle ha haft ansvaret, eftersom cirka 40 procent av arbetet kan förväntas utföras av kommunala bolag.

11.7.4 Hushållen

Med en utbyggd insamling av förpackningsavfall även på allmän plats kommer hushållen att konsekvent möta närmast likadana system för utsortering, oavsett var avfallet uppstår. Detta bör på sikt leda till att konsumenterna blir bättre motiverade att sortera korrekt även på allmän plats.

Ansvarstagande hushåll behöver inte längre ta med sig förpackningsavfallet hem eller till närmsta återvinningsstation, vilket innebär en ökad bekvämlighet och kan spara tid.

Producenterna kommer försöka föra över kostnaderna för de (i denna del marginellt) höjda förpackningsavgifterna på hushållen.

11.7.5 Kiosker och mobila serveringsverksamheter

Förslaget innebär att kommunerna har en skyldighet att samla in det avfall som uppstår från sådana näringsverksamheter som serverar mat eller dryck till allmänheten och som saknar sittplatser. Detta ansvar täcker även mobila verksamheter s.k. ”food trucks”. Avgränsningen motiveras med att de som köper mat och dryck på sådan ställen inte sällar konsumerar det på annan plats. Bedömningen är att de serveringsställen som saknar sittplatser inte heller med gällande regler bör anses ha någon skyldighet att erbjuda utsortering och sällan erbjuder någon möjlighet till sortering. De påverkas därför varken positivt eller negativt av förslaget.

11.7.6 Arrangörer av offentliga tillställningar

Förslaget innebär att arrangörer av offentliga tillställningar ska ansvara för insamlingen av sitt förpackningsavfall. Bedömningen är att många arrangörer av offentliga tillställningar har en hög miljöprofil, där de dels undviker onödiga förpackningar eller engångsplast, dels strävar efter god källsortering. Eventuella merkostnader för arrangörerna bör därför inte bli omfattande och bör därutöver vara i linje med det ansvar de ändå vill axla.

11.7.7 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket kommer att behöva utveckla en modell för ersättning till kommunerna och föreslå hur den modellen ska införlivas i förordningen.

Sannolikt behöver Naturvårdsverket parallellt utveckla en vägledning för hur förordningens bestämmelse bör tillämpas. Föreskriftsarbete finansieras via myndighetens anslag.

11.8 Förslaget om förtydligande rörande utsortering vid matserveringar

Förslaget om förtydligande av utsorteringskravet vid matserveringar innebär att den som har ett serveringsställe där det säljs mat eller dryck i förpackningar ska ge den som har förpackningsavfall som producerats i lokalen möjlighet att sortera ut avfallet. Serveringsstället ska sedan lämna det till det insamlingssystem som erbjuds.

Förtydligandet innebär inte några konsekvenser för de serveringsställen som redan sorterar ut det förpackningsavfall som uppstår i serveringslokalen.

För de serveringsställen som i dag lämnar osorterat förpackningsavfall till förbränning kommer förtydligandet i praktiken leda till ökade kostnader. Det handlar då om kostnader som verksamheterna redan borde bära utifrån syftet med bestämmelserna men inte tagit p.g.a. otydligheter i lagstiftningen.

11.9 Förslaget om att en förpackning som innehåller avfall ska skiljas från innehållet i förpackningen

11.9.1 Verksamheter

Förslaget innebär att utsorteringskravet innefattar en skyldighet att skilja en förpackning som innehåller avfall från innehållet i förpackningen. Kravet föreslås börja gälla den 1 januari 2024. I praktiken träffar det främst livsmedelsbutiker som inte lyckats sälja eller skänka bort förpackade livsmedel vars bäst-före-datum eller sista-förbrukningsdag har passerats. Även andra verksamheter som har förpackningar som innehåller avfall träffas av kravet.

I 28 § i 2006 års förpackningsförordning finns en skyldighet för bl.a. förbrukare än hushåll att sortera ut förpackningar från hushållsavfall och annat avfall och lämna dem för borttransport i de insamlingssystem som producenterna eller kommunen tillhandahåller för sådant avfall. Av kommissionens tillkännagivande från 2018 om teknisk vägledning om klassificering av avfall (2018/C 124-01), framgår det att en förpackning för att vara förpackningsavfall bör vara ”nominellt tom”.

I Naturvårdsverkets redovisning Uppdrag att föreslå genomförande av artikel 22 om bioavfall Europaparlamentets och rådet direktiv 2008/98/EG i den svenska lagstiftningen (redovisningen av bioavfallsuppdraget, 2021-09-02) framhåller verket att en skyldighet att manuellt eller maskinellt packa upp förpackat livsmedelsavfall i butik kan innebära betungande ekonomiska konsekvenser och andra praktiska svårigheter, t.ex. brist på utrymme och personal. Det kan även uppkomma sanitära svårigheter. Mot

bakgrund av detta har förslaget utformats på ett sätt som innebär att den som innehar en förpackning som innehåller avfall ska ”se till” att förpackningen skiljs från innehållet. Detta innebär att innehavaren kan uppfylla skyldigheten genom att själv skilja innehållet på platsen där avfallet producerats eller genom att se till att förpackningen skiljs från innehållet på en behandlingsanläggning. Bedömningen är verksamheterna har stora möjligheter att undvika att denna situation uppstår genom att vidta olika avfallsförebyggande åtgärder. Här tas flera sådana initiativ redan i dag av exempelvis livsmedelshandeln i form av prissänkningar för varor med kort bäst före-datum eller att livsmedlen skänks till sociala verksamheter. Om förpackat matavfall uppstår ska matavfallet skiljas från förpackningen, så att det kan behandlas biologiskt så att biogas kan produceras. I det fallet innebär detta även att mer förpackningsavfall kan sorteras ut och materialåtervinnas och användas som en resurs. Det är förpackningar som redan nu omfattas av producentansvaret och som därför ska hanteras i avfallsledet precis som övriga förpackningar.

Naturvårdsverket bedömer att det kommer att finnas en potential för nya affärsmöjligheter på detta område då det behöver ske en utbyggnad av förbehandlingskapacitet hos de aktörer som behandlar avfallet. Geografiska skillnader förekommer utifrån om det finns behandlingsanläggningar för bioavfall som även kan ta emot förpackade livsmedel. Den typen av anläggningar förekommer vanligtvis vid större biogasanläggningar. Kapaciteten för biogasproduktion och uppgradering till fordonsgas är centrerad till södra och mellersta Sverige, nära storstadsregionerna. Tillgången till service för avpaketering bedöms vara centrerad på motsvarande sätt. Maskinell avpaketering behövs särskilt för större butiker med stora mängder förpackade produkter. I dagsläget är det generellt en högre behandlingskostnad för förpackat livsmedel än för källsorterat avfall, eftersom sådant avfall kräver en annan typ av behandling. Det finns större butikskedjor som har upphandlat centrala avtal med privata avfallsbolag och på det viset har påverkat sin kostnad för avfallshantering på ett positivt sätt. Mindre butiker har i dagsläget ofta kommunal avfallshantering.

Undantag från kravet att skilja en förpackning från dess innehåll föreslås för en förpackning som 1) på grund av sitt innehåll utgör farligt avfall, eller 2) innesluter läkemedelsavfall, om förpackningen underlättar den praktiska hanteringen av läkemedelsavfallet. Vidare föreslås att Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om undantag från kravet på att skilja en förpackning som innehåller avfall från innehållet. Detta bedöms underlätta för verksamheter.

11.9.2 Kommuner

För kommuner är förslaget positivt på så sätt att mängden restavfall som består av förpackade avfall som går till förbränning kommer att minska. I de fall det förpackade avfallet som skiljs består av matavfall så kan avfallsmängderna öka. Samtidigt kan detta avfall behandlas biologiskt så att avfallet används som en resurs för att producera biogas. Ikraftträdandet föreslås harmoniseras med de krav som ska införas enligt artikel 22 i EU:s avfallsdirektiv om utsortering och behandling av bioavfall. Detta bedöms

minska konsekvenserna för kommunerna avseende kraven för hanteringen av matavfall.

11.10 Förslaget om att farligt avfall ska sorteras ut och hanteras skilt från annat avfall

Förslaget innebär att det ska införas en bestämmelse i avfallsförordningen om att farligt avfall ska sorteras ut och hanteras skilt från annat avfall. Förslaget gäller både avfall som produceras av hushåll och avfall som produceras av verksamheter. Merparten av de kommunala renhållningsordningarna innehåller redan i dag bestämmelser om att farligt avfall ska sorteras ut, hållas skilt från annat avfall och lämnas i kommunens insamlingssystem för farligt avfall. Förslaget bedöms därför huvudsakligen få vissa konsekvenser för det fall det finns kommuner som inte har en infrastruktur för hantering av farligt avfall. Den som producerar farligt avfall i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet ska redan i dag uppfylla vissa skyldigheter avseende anteckningar och tillstånd. För dessa aktörer bedöms förslaget därför inte få några konsekvenser.

11.11 Förslagen om retursystemet

De förslag som påverkar retursystem för plastflaskor och metallburkar innebär i sammanfattning att ansvaret för prövning och tillsyn flyttas från Jordbruksverket till Naturvårdsverket, att godkännandeprövningen i många delar blir identisk med den för producentansvar för övriga förpackningar samt att tillsynsavgiften bör differentieras utifrån producenternas volymer

11.11.1 Producenterna

Förslaget att tillsynsavgiften bör differentieras utifrån producenternas volymer gör att avgiften blir mer rättvist för mindre producenter. Det bedöms nödvändigt för att möta minimikraven i EU avfallsdirektivs minimikrav om proportionerlig behandling av producenterna.

I nuvarande lagstiftning ska företag betala en årlig avgift uppgående till 10 000 kr/kalenderår oavsett hur många burkar eller flaskor de säljer. För att öka flexibilitet i systemet samt att göra det mer ekonomiskt rättvist har Jordbruksverket föreslagit en differentierad avgift utifrån antalet behållare och år.

11.11.2 Dagligvaruhandeln

Prövningen av godkännande aven producentansvarsorganisation utifrån avfallsdirektivets allmänna minimikrav för utökat producentansvar skulle kunna påverka dagligvaruhandeln.

I dag köper butikerna in och äger den komprimerande automaten. Kostnaden för en automat kan variera mellan ca 80 000 kronor för en

mindre automat upp till ca 1 500 000 kronor för de största automaterna. Det förekommer också att större butiker investerar i flera automater för att underlätta pantningen och minska eventuell köbildning. Principen för Returpacks hanteringsersättning är att den ska täcka handelns kostnader för panthanteringen (pantautomat, service, arbete, lokalutrymme, material) och spegla kostnaden i en genomsnittlig butik. Grundersättningen ligger på 20 000 kronor vilket ska täcka avskrivning och service för en mindre maskin. Därutöver får butiken en ersättning på cirka 20 öre per förpackning. Mindre butiker ser anslutningen till Returpack främst som en service till sina kunder medan större butiker även kan se fördelar ur konkurrenssynpunkt och vinstmöjligheter.

Den producentansvarsorganisation som ansöker om bör alltså kunna styrka att producenterna bär de fulla kostnaderna för automaterna. Om systemet ska bygga på att butikerna ska äga automaterna, bör butikerna dels ersättas för sina räntekostnader, dels kunna sälja tillbaka sin automat utan förlust om de önskar gå ur systemet.

11.11.3 Myndigheterna

Förslaget innebär att tillsynsansvaret för en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem flyttas från Jordbruksverket till Naturvårdsverket. Resursåtgången för handläggning av dispenser, övrig handläggning, besvara frågor, etc. har av Jordbruksverket för ett normalår uppskattats till 0,1 årsarbetskrafter vilka finansieras genom förvaltningsanslaget. För tillsynen av producenter under åren 2016−2020 krävdes i genomsnitt 2,8 årsarbetskrafter. Uppgifterna utfördes av 6−8 personer och finansierades av avgifter för retursystemet.

Tillsynen av retursystemet ingår organisatoriskt i kontroller relaterade till växtverksamhet, t.ex. virkesföretag, trädgårdsföretag eller utsäde. I antal kontroller utgör retursystemet där den största posten. Till sin karaktär avviker samtidigt kontrollerna av retursystemet från övriga slags kontroller. Det flyttade ansvaret medför en renodling av både Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets ansvar.

Naturvårdsverket har i dag ansvar för samtliga producentansvar utom retursystemet. Naturvårdsverket har därför goda förutsättningar att kunna ta över ansvaret för retursystemet på ett smidigt sätt. Att retursystemet sorteras in under Naturvårdsverket främjar en enhetlig tillämpning av krav på producentansvar.

Naturvårdsverkets prövning och tillsyn kommer liksom under Jordbruksverkets ansvar att finansieras genom avgifter.

11.12 Förslaget om differentierad ersättning

Förslaget innebär att Naturvårdsverket bemyndigas att ta fram föreskrifter om kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas. Förslaget genomför avfallsdirektivets artikel 8a.4 b, enligt vilket de ekonomiska bidrag som betalas av producenter (förpackningsavgifter) om möjligt ska anpassas utifrån produkternas (i detta fall förpackningarnas) egenskaper. Särskild hänsyn

ska tas till produkternas hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet samt till förekomsten av farliga ämnen. Det engelska begrepp som används i sammanhanget är ”fee modulation” vilket i svenska sammanhang brukat översättas till ”differentierad ersättning”.

Regeringen beslutade den 22 juli 2021 att uppdra åt Naturvårdsverket att med stöd av Konkurrensverket och Jordbruksverket förbereda sådana myndighetsföreskrifter. En redovisning av uppdraget ska lämnas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 mars 2022.

Syftet med bestämmelser om differentierade ersättning är att ge incitament till mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster. Föreskrifterna ska säkerställa att de ersättningar som producentansvarsorganisationerna tar ut anpassas utifrån produkternas egenskaper och skapar lika villkor för alla aktörer.

Europeiska kommissionen förväntas publicera en vägledning om tillämpningen av vissa delar av minimikraven, däribland de differentierade ersättningarna.

11.12.1 Producenter och producentansvarsorganisationer

Naturvårdsverkets föreskrifter ska leda till en ökad tillämpning av differentierade förpackningsavgifter där sådana är möjliga att tillämpa. Den differentierade ersättningen kommer att gynna producenter av mer miljöanpassade förpackningar och missgynna producenter av mer miljöbelastande förpackningar. Det ligger i Naturvårdsverkets bemyndigande att överväga olika handlingsalternativ och att analysera konsekvenserna av desamma. I denna analys ligger även att studera hur en ökad användning av differentierad ersättning eventuellt kan påverka producentansvarsorganisationerna.

Att delta i samråd om kriterierna innebär en något ökad administrativ börda för producentansvarsorganisationer och producenter.

11.12.2 Myndigheter

För Naturvårdsverket innebär det en ny uppgift att utveckla föreskrifter av detta slag. Med stor sannolikhet kommer föreskrifterna behöva ses över med regelbundenhet för att bl.a. anpassa dem utifrån den observerade effekten på marknaden, till den tekniska och vetenskaplig utveckling av förpackningar samt även till hur andra länder tillämpar bestämmelserna.

11.12.3 Övriga aktörer

Differentiering av avgifter ska ske genom en omfördelning av kostnaderna inom producentkollektivet. De totala kostnaderna för producenterna ska förbli oförändrade. Fastighetsägare, hushåll eller verksamheter kommer därför inte att indirekt bära några kostnader totalt sett, såsom är fallet för de ökade kostnaderna för insamling.

11.13 Förslaget om att producentansvarsorganisationer ska vara icke vinstdrivande

11.13.1 Inledning

Det är upp till medlemsländerna att, för respektive producentansvarssystem, avgöra om producentansvarsorganisationer ska vara icke-vinstdrivande (eng. ”non profit”) eller vinstdrivande (eng. ”profit”). Som framgår i avsnitt 8.6 är det vanligt förekommande i andra länder att staten påbjuder eller främjar icke vinstdrivande producentansvarsorganisationer. Utifrån de få studier i vilka man försökt jämföra vinstdrivande och icke-vinstdrivande system har det inte varit möjligt att se några skillnader i prestanda eller kostnader. Det saknas alltså vetenskapligt stöd för att det ena eller andra vägvalet presterar bättre än det andra.

11.13.2 Producenter och producentansvarsorganisationer

Förslaget innebär att producentansvarsorganisationer fr.o.m. 1 januari 2026 ska vara icke-vinstdrivande. I praktiken innebär det att en eventuell vinst i verksamheten behöver återinvesteras i verksamheten. Det kommer inte längre vara möjligt att dela ut vinst åt aktieägare.

I övrigt påverkas inte ramarna för producentansvarsorganisationernas verksamhet. Det är fortfarande öppet för både producenter och andra aktörer att driva en producentansvarsorganisation. Dessa kommer fortfarande konkurrera med varandra genom så låga förpackningsavgifter som möjligt, vilket de försöker uppnå genom mer kostnadseffektiva återvinningstjänster. Det kommer därmed fortfarande att finnas incitament för att finna nya innovativa lösningar.

De aktörer som avsett att, eller står inför övervägandet att, bedriva en producentansvarsorganisation efter 1 januari 2026 med vinstuttag, har att ta ställning till om de vill driva sin verksamhet i en annan företagsform.

En majoritet av svenska producenter bör, utifrån de synpunkter det gett uttryck för i aktörsdialogen, uppleva att konkurrensförhållandena mellan producentansvarsorganisationerna blir sundare. Incitamenten för en mer linjär återvinning minskar vilket i sin tur leder till mer rättvisa förpackningsavgifter. Enskilda producenter bör också uppleva att deras ansträngningar för att använda mer cirkulära förpackningar ger ett ökat mervärde.

Den uteblivna möjligheten att ta ut vinst skulle kunna få den effekten att intresset att driva producentansvarsorganisationer minskar något. Det skulle i sådant fall kunna leda till att producenternas valmöjligheter minskar i motsvarande utsträckning, vilket i sin tur kan påverka utvecklingen av mer effektiva återvinningslösningar och leda till högre förpackningsavgifter. I den utsträckning en grupp producenter inte skulle vara tillfreds med utbudet av producentansvarsorganisationer och deras avgifter, står det dem fritt, nu liksom tidigare, att skapa en konkurrerande organisation.

11.13.3 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har ansvaret att pröva godkännande av producentansvarsorganisationer och därefter att utöva tillsyn över att organisationerna lever upp till bl.a. EU:s minimikrav för producentansvar Det finns i dag en betydande utmaning för myndigheten att i praktiken kunna kontrollera huruvida en producentansvarsorganisation låter återvinna sina förpackningar i enlighet med avfallsdirektivets och förpackningsdirektivets regler. Det finns också utmaningar i att sanktionera eventuella överträdelser.

Att en organisation är icke-vinstdrivande bedöms ge ett svagare incitament än annars att pröva lagstiftningens gränser, t.ex. genom att välja en återvinning till en lägre kvalitet. För Naturvårdsverket kommer därför prövning och tillsyn att underlättas. Myndigheten bör på sikt kunna antingen dra ned på tillsynen, alternativt och vid behov utnyttja de frigjorda resurserna till att förstärka övriga delar av tillsynen. På sikt kan ett minskat behov av tillsyn bli positivt för producentansvarsorganisationerna om deras tillsynsavgifter då skulle kunna sänkas något.

11.13.4 Avfallsentreprenörer

Volymen av de tjänster som producentansvarsorganisationer önskar upphandla påverkas inte av förslaget. Organisationerna kommer fortfarande att ha incitament att välja entreprenör utifrån pris och kostnadseffektivitet. Eventuella konsekvenser för avfallsentreprenörerna bör vara marginella.

11.13.5 Kommunerna

För kommunernas relation med producentansvarsorganisationerna saknar det betydelse vilken verksamhetsform som en producentansvarsorganisation har.

11.13.6 Övriga aktörer

Fastighetsägare, hushåll och verksamheter har ingen relation till producentansvarsorganisationer och påverkas därmed inte av förslaget.

11.14 Förslaget om krav på förmedlare av distansförsäljning

Förslaget innebär att den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av förpackningar och förpackade varor till slutanvändare i Sverige endast får förmedla distansförsäljning från producenter som har anlitat en eller flera producentansvarsorganisationer som åtar sig att ta hand om producentens förpackningar när de blivit avfall. Förslaget berör förmedlare (e-handelsplatser, postorderföretag etc.), företag med säte utanför EES-området som har avtal med förmedlare samt hushåll som köper varor av förmedlare.

Utredningen om producentansvar för textil föreslog i sitt betänkande (SOU 2020:72 Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin) att en digital marknadsplats ska tvingas säkerställa att säljare med producentansvar som använder tjänsten, själva eller genom en producentrepresentant, har slutit ett avtal med ett tillståndsgivet insamlingssystem. Utredningen bedömde, i beaktande av uttalanden från OECD och EU-kommissionen om behov av förtydligande av producentansvaren, att den konkurrensnackdel förslaget kunde komma att medföra för svenska digitala marknadsplatser kommer att vara av övergående natur. Utredningen antog att förmedling av ny textil förekommer på 50 digitala marknadsplatser.

Kostnaderna för marknadsplatserna att genomföra ändringarna i sina avtal antogs vara fyra (4) arbetstimmar för personal eller konsult med juridisk kompetens. Kostnaden blev då 150 000 kronor (4×750×50 = 150 000). Administration av avtal bedömdes omfatta en veckas heltidsarbete (40 timmar) för administrativ personal med en timkostnad om 363 kronor per timme. Den totala kostnaden för administreringen beräknades därför till cirka 700 000 kronor (363×40×50 = 726 000).

Utredningen konstaterade att rapportering av sålda mängder måste utföras oavsett om det sker till insamlingssystemet eller till producentrepresentanten. Då en stor andel av framför allt de utomeuropeiska aktörerna endast tycks skicka mindre mängder, var bedömningen att den administrativa bördan blir liten. Kostnaden för rapportering för de utländska aktörerna skattades till cirka 1,1 miljoner kronor per år.

Även om adressaten för förslaget är den svenska distansförmedlaren, kan det indirekt bli en effekt på de producenter utanför EU som önskar sälja sina produkter via förmedlaren. Dessa kan i viss utsträckning komma att antingen välja att sälja på svensk marknad via en återförsäljare i annat land eller avstå från att sälja på den svenska marknaden.

En konsekvens av förslaget kan också bli att svenska konsumenter får ett något mindre utbud av produkter via distansförsäljning. Samtidigt bör inte lagstiftningen gynna att hushållen köper produkter av sådana producenter som inte uppfyller sitt producentansvar.

11.15 Effekter på domstolsväsendet

Antalet mål i domstol bedöms öka något på grund av en ny typ av mål och ett antal tillkommande ärenden som kommer att kunna överklagas från Naturvårdsverket. Bedömningen är ändå att de tillkommande arbetsuppgifterna inte ökar i sådan utsträckning att det kommer att leda till märkbart ökade kostnader för rättsväsendet. Förslaget bedöms därför inte få statsfinansiella konsekvenser.

11.16 Effekter på jämställdhet

Den utbyggda fastighetsnära insamlingen kommer att leda till att hushållen behöver lägga ned mindre tid på utsortering och transport av förpackningar. Det saknas uppgifter om huruvida ansvaret inom hushållen för

utsortering är jämnt fördelat mellan kvinnor och män eller om någon av dem tar ett större ansvar. Därför går det inte att dra några slutsatser om förslagets eventuella effekter på jämställdheten.

11.17 Miljömässiga konsekvenser

11.17.1 Förbättrad förpackningsinsamling minskar utsläppen av växthusgaser och förbrukningen av jungfruliga råvaror

Den samhällsekonomiska nyttan av att öka materialutnyttjandet av förpackningsavfallet består i den negativa miljöpåverkan som kan undvikas både genom minskad förbränning och ett ökat resursutnyttjande. Den positiva miljöpåverkan består bl.a. av minskade växthusgasutsläpp, minskad försurning, minskad övergödning, minskade utsläpp av kväveoxider (NO_x) samt minskad bildning av fotooxidanter (Miljö- och energidepartementet, ”Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren”. 2018). Exempelvis gjordes koldioxidbesparingar på 180 000 ton 2019 genom insamlad pant i Sverige, vilket motsvarar lika mycket koldioxid som en mindre svensk stad släpper ut på ett år (https://pantamera.nu/pantsystem/varfor-pantar-vi/att-panta-ar-miljosmart/, hämtad 2021-02-09).

IVL tog 2019 på uppdrag av Naturvårdsverket fram ett underlag som visar på nuvarande och framtida potentiella klimatvinster med ökad materialåtervinning och återanvändning för ett antal olika avfallsflöden i olika scenarier. När det gäller förpackningar så konstaterades att återvinning av pappersförpackningar leder till höga potentiella klimatvinster, följt av plast exkl. PET och därefter glas och PET. För papper och glas är det främst möjligheten att producera material från återvunnen råvara som ger vinsten. För plastförpackningar är det till stor del också att förbränning av plastavfallet kan undvikas som ger en klimatvinst (IVL, ”Beräkning av klimatvinster med återanvändning och återvinning”, rapport U 5585, 2018).

11.17.2 Fastighetsnära insamling vid hushåll förbättrar utsortering och ökar insamlingen

Det har de senaste tio åren gjorts ett flertal olika studier om effekterna av fastighetsnära insamling. Den sammantagna bilden är att den fastighetsnära insamlingen tydligt främjar en bättre utsortering av samtliga materialslag, minskar felsorteringen och ökar insamlingen.

En studie gjord av Kretsloppskontoret i Göteborg visade att fastighetsnära insamling vid villor (fyrfackskärl) gav större insamlingsmängder för alla fraktioner än genomsnittet i Sverige. Fastighetsnära insamling vid flerfamiljshus gav större insamlingsmängder för alla fraktioner förutom glas och plastförpackningar (Göteborgs Stad Kretslopp, 2012). Flera studier visade dessutom på hög kvalitet på det insamlade materialet när fastighetsnära insamling införs, t.ex. Miljö- och avfallsbyrån (2016), Profu (2014) och Göteborgs stad (2012) (Miljö- och energidepartementet, ”Mer

fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren". 2018).

Avfall Sverige publicerade 2017 en rapport med resultat från insamling av förpackningar i separata kärl i lägenheter i några exempelområden i Skåne och Blekinge. Innehållet av förpackningar i restavfallet var lågt och låg i de flesta exempelområden på cirka 1 kilogram per hushåll och vecka. Detta jämfördes med nationella nyckeltal för hög anslutningsgrad till fastighetsnära insamling (>80 procent av lägenheterna) på i genomsnitt 1,5 kilogram per hushåll och vecka respektive låg insamlingsgrad (<20 procent av lägenheterna) på i genomsnitt 2 kilogram per hushåll och vecka. Den fastighetsnära insamlingen hade alltså enligt denna rapport en potential att halvera felsorteringsgraden (Avfall Sverige, "Fastighetsnära insamling av förpackningar och returpapper i SAMSA-området." 2017). I rapporten Svensk Avfallshantering 2019 framgick att mängden restavfall i Sverige hade minskat med fyra procent sedan året innan, samtidigt som andelen kommuner med fastighetsnära fyrfacksinsamling från småhus har ökat från 15 till 19 procent. Enligt Avfall Sverige visade dessa siffror sammantaget att den ökande fastighetsnära insamlingen ger resultat (Avfall Sverige, "Svensk Avfallshantering 2019." 2020.).

FTI lät 2019 en konsult granska de nya förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper genom att jämföra två nationella scenarier för borttransport från bostadsfastigheter. I det första scenariot insamlades returpapper och förpackningar av de vanligast förekommande materialen vid fastighetsgränsen. Andelen producent-material i restavfallet minskade med 7,6 procentenheter. Utsläppen av koldioxidekvivalenter minskade med 86 000 ton (Roland Berger, "Beräkning av kostnader och miljönytta med fastighetsnära insamling. Jämförelse mellan två scenarier." Rapport. 2019).

Naturvårdsverket beräknade, baserat på Profu (2013), att material-återvinningen från hushållen skulle kunna öka med 60 000 ton till 2020 genom en kraftigt utbyggd infrastruktur för fastighetsnära insamling. Beräkningarna byggde på att 98 procent av befolkningen får tillgång till fastighetsnära insamling för villor och flerbostadshus. Utsläppen av växthusgaser förväntades minska med i genomsnitt 91 000 ton koldioxid-ekvivalenter per år då materialåtervinningen ökar till följd av en ökad servicenivå för insamling av förpackningar och tidningar. I redovisningen kvantifierades inte hur stora miljövinsterna är avseende minskad användning av ny råvara, minskade utsläpp av övergödande ämnen, minskade utsläpp av försurande ämnen, minskad bildning av fotooxidanter eller minskad energianvändning.

I den utsträckning dagens förpackningsavfall och returpapper lämnas vid återvinningsstationer genom transport med bil bedöms utsläppen från dessa transporter minska när fastighetsnära insamling byggs ut. Däremot kommer en del av dessa miljövinster att ätas upp av ökade transporter av fordonen som transporterar avfallet. Dessa bilar drivs dock i allt större grad av biogas eller andra miljödrivmedel.

Miljönyttan med materialåtervinning inom det svenska systemet studerades genom livscykelanalyser av Ambell m.fl. (2010), Profu (2011) samt Profu (2013). Miljönyttan av att ta till vara resurser i avfall var större än den miljöpåverkan som sker vid insamling, transport och behandling. Ambell m.fl. (2010) fann att det finns stora miljövinster med ökad

materialåtervinning av framförallt plastavfall samt pappers- och returpappavfall. De positiva miljöeffekterna av ökad materialåtervinning och minskad förbränning översteg dessutom de negativa miljöeffekterna av eventuellt ökade transporter enligt exempelvis Ambell m.fl. (2010) och Hunhammar (1999), vilket dock inte bör tas som argument för att miljöbelastningen från transporter ska negligeras (Miljödepartementet, ”Redovisning av utredning om insamlingen av förpackningsavfall (M2015:A)”).

11.17.3 Fastighetsnära insamling vid hushåll kan minska buller och nedskräpning

Dagens återvinningsstationer kommer att försvinna med förslaget. Den lättillgängliga insamling som etableras kommer hantera betydligt mindre volymer. Problem vid återvinningsstationer med nedskräpning och med buller vid tömningar förvinner därmed i stor utsträckning från sådana platser. Till viss del skulle det kunna innebära att bullret istället flyttas närmare bostadsfastigheterna. I den aktörsdialog som varit en del av framtagandet av denna promemoria har det dock inte kommit fram att den hittillsvarande utbyggnaden av fastighetsnära insamling lett till problem med buller.

Förslaget om insamling av förpackningsavfall på allmän plats bedöms i viss utsträckning kunna bidra till minskad nedskräpning i naturen. I Håll Sverige Rents skräpmätningar i tätorter 2019 utgjorde förpackningar den tredje vanligaste skräpfraktionen efter fimpar och portionssnus. I de skräpdykningar som organisationen genomförde i hamnar och på grunda bottnar samma år var metallburkar, glasflaskor och plastförpackningar bland det vanligaste skräpet (Håll Sverige Rent, ”Skräprapporten”, 2020).

11.17.4 Förbättrad insamling från verksamheter kommer att öka utsorteringen av plastförpackningar

Förslaget innebär att antalet mottagningsplatser för verksamhetsavfall kommer att utökas och att verksamheterna inte kommer att behöva betala någon avgift om de själva lämnar sitt avfall.

Konsulter som anlitats av Naturvårdsverket redovisade i en kartläggning genomförd i juni 2021 av plastförpackningar från verksamheter att återvinningsentreprenörer och dagligvaruhandeln uppskattat andelen plastförpackningar i verksamheternas restavfall till ca 25 procent. Bedömningen var att det finns en stor potential i att samla in verksamheternas förpackningsavfall av plast på liknande sätt som för hushållen. SMED uppskattade 2019 i en kartläggning av plastflöden att så mycket som 70 procent av alla plastförpackningar går till energiåtervinning. I ett underlag till Miljödepartementet 2021 redovisade FTI att cirka 58 000 ton plastförpackningar skulle kunna återfinnas i verksamheternas restavfall.

Förslaget bör leda till en bättre utsortering av samtliga materialslag, minskad felsortering och ökad insamling.

12 Författningskommentar till förslaget till lag om ändring i miljöbalken

15 kap.

15 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om producentansvarsorganisationer.

I *femte punkten*, vars innehåll är nytt, införs ett bemyndigande att meddela föreskrifter som innebär att en producentansvarsorganisation för förpackningar inte ska få dela ut vinst till sina ägare. En producentansvarsorganisation är en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter (9 §).

I *sjunde punkten*, som är ny, införs en bestämmelse som ger en möjlighet att föreskriva att en producentansvarsorganisation ska hantera mer avfall än som motsvarar organisationens marknadsandel eller som står i rimlig proportion till den verksamhet som bedrivs av de producenter som anlitar organisationen. Med producentansvarsorganisationens marknadsandel avses den andel av marknaden för produkter som de producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen står för (jfr 12 § andra stycket). Enligt femte punkten kan det föreskrivas att producentansvarsorganisationer ska fullgöra skyldigheter som kan föreskrivas producenter enligt 12 §, dvs. t.ex. föreskrifter om att producentansvarsorganisationen ska hantera avfall. I 12 § andra stycket finns en begränsning som innebär att föreskrifter om producentansvar endast får avse den del av marknaden som motsvarar producentens andel av marknaden för produkterna i fråga eller som står i rimlig proportion till producentens verksamhet. Bestämmelsen innebär en begränsning även för vilket ansvar som kan åläggas en producentansvarsorganisation. Det nya aktuella bemyndigandet ger därför en möjlighet att göra avsteg från den begränsningen. Bemyndigandet kan t.ex. användas för att föreskriva att en viss producentansvarsorganisation ska ta emot allt avfall av viss typ, även om det finns andra producentansvarsorganisationer på området.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en begränsning av vad föreskrifterna enligt första stycket 7 får avse. Föreskrifterna får endast avse hantering av avfall som producentansvarsorganisationen kan få skälig ersättning för. Bemyndigandet kan därför inte användas för att ålägga en producentansvarsorganisation att ta emot allt avfall när det finns andra producentansvarsorganisationer, om den mottagande producentansvarsorganisationen inte kan få ersättning för den hantering som överstiger organisationens marknadsandel. I 16 b § finns en bestämmelse som syftar till att reglera kostnadsansvaret om en producentansvarsorganisation för förpackningar har fått ansvar för insamling av allt förpackningsavfall från verksamheter. Det är därför möjligt att med stöd av bemyndigandet i sjunde punkten föreskriva att en producentansvarsorganisation för förpackningar t.ex. ska anordna mottagningsplatser för avfall från verksamheter.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 9.9.2 och 9.7.3.

16 b §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om skyldighet för godkända producentsansvarsorganisationer för förpackningar att ersätta en annan sådan producentansvarsorganisation för viss insamling och information.

I *första stycket* anges att övriga producentansvarsorganisationer ska ersätta den producentansvarsorganisation som ansvarar för insamling av förpackningsavfall från verksamheter och information om avfallshanteringen för skäliga kostnader för verksamheten, i förhållande till sin marknadsandel. Bestämmelsen blir relevant om regeringen med stöd av bemyndigandet i 15 § 3 har meddelat föreskrifter om godkännande för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation för förpackningar. En producentansvarsorganisation är en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter (9 §). För att bestämmelsen ska tillämpas krävs också att det finns flera godkända producentansvarsorganisationer och att en av dem ansvarar för insamling av förpackningsavfall från verksamheter. Sådana föreskrifter kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 15 § 7. Enligt den bestämmelsen kan regeringen meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation ska ansvara för hantering av avfall (jfr 12 § 1).

En producentansvarsorganisation ska ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för skäliga kostnader för verksamheten i förhållande till sin marknadsandel. Med producentansvarsorganisationens marknadsandel avses den andel av marknaden för förpackningar som de producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen står för.

Enligt *andra stycket* ska den myndighet som regeringen bestämmer vid behov besluta om hur stor en producentansvarsorganisations marknadsandel ska anses vara. Hur beräkningen ska göras kan bestämmas i verkställighetsföreskrifter.

Tvist om ersättningsskyldigheten prövas av mark- och miljödomstol som första instans (21 kap. 1 § 13).

Övervägandena finns i avsnitt 9.7.3.

21 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kommunens insamling och behandling enligt 20 och 20 a §§.

Det införs en punktuppställning i paragrafen. *Första punkten* motsvarar det bemyndigande som finns i paragrafen i dag.

I *andra punkten* införs ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldigheter för kommuner att vidta åtgärder som krävs för att ansvarsfördelningen mellan kommuner och producenter eller producentansvarsorganisationer ska fungera. Vad som avses med producentansvarsorganisationer anges i 9 §. Med stöd av bemyndigandet kan det meddelas föreskrifter om t.ex. platser där avfall som har samlats in av kommunen ska överlämnas till producenter eller producentansvarsorganisationer och om de rutiner som bedöms nödvändiga för ett sådant överlämnande. Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 9.6.3.

22 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att kommunen ska ansvara för annat avfall än sådant som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken.

Första punkten motsvarar det bemyndigande som finns i paragrafen i dag.

I *andra punkten*, som är ny, införs ett nytt bemyndigande som innebär att kommunen kan åläggas att ta hand om avfall som omfattas av producentansvar, om det finns samordningsfördelar med att kommunen hanterar sådant avfall tillsammans med avfall som kommunen ansvarar för enligt 20 § eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av första punkten. Samordningsfördelarna kan bestå i en mer effektiv hantering av avfallet, t.ex. genom samordnade transporter. Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.1.

21 kap.

1 §

Paragrafen innehåller en uppräkning av vilka mål som mark- och miljödomstolen prövar som första instans.

I *trettonde punkten*, som är ny, görs ett tillägg som innebär att mark- och miljödomstolen som första instans prövar mål om kostnadsansvar för godkända producentansvarsorganisationer för förpackningar enligt 15 kap. 16 b §.

Vad som avses med producentansvarsorganisation anges i 15 kap. 9 §. Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 9.7.3.

27 kap.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om renhållningsavgiften.

I *andra stycket* görs ett tillägg när det gäller hur de kostnader som ligger till grund för avgiften ska beräknas. Tillägget innebär att ersättning för avfallshantering som producenter eller producentansvarsorganisationer betalar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska räknas av. Vid tillämpning av denna paragraf ska med producent avses detsamma som i 15 kap. 8 a §. Vad som avses med producentansvars-organisation anges i 15 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 9.11.4.

Översikt över hur bestämmelserna i 2018 års förpackningsförordning och retursystemsförordningen föreslås bli behandlade

Förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar	**Den nya förordningen om producentansvar för förpackningar**
1 §	1 kap. 1 §
2 §	1 kap. 2 §
3 §	6 kap. 1 §
4 §	1 kap. 28 §
4 a §	1 kap. 29 §
5 §	1 kap. 30 §
6 §	1 kap. 31 §
7 §	1 kap. 7 §
8 §	1 kap. 12 §
9 §	1 kap. 8 §
9 a §	1 kap. 11 §
10 §	1 kap. 3, 4 och 9 §§
11 §	1 kap. 10§
12 §	1 kap. 13 §
13 §	1 kap. 14 §
13 a §	1 kap. 15 §
14 §	1 kap. 16 §
15 §	1 kap. 27 §
16 §	2 kap. 9 §
17 §	2 kap. 1 §
18 §	2 kap. 2 §
19 §	2 kap. 3 §
20 § *upphävd*	
21 §	2 kap. 4 §
22 §	2 kap. 5 §
23 §	2 kap. 6 §
24 §	2 kap. 7 §
25 §	2 kap. 8 §
25 a §	2 kap. 10 §
25 b §	2 kap. 11 §
25 c §	2 kap. 12 §
25 d §	2 kap. 13 §

25 e §	2 kap. 14 §
26 §	1 kap. 17 §
27 §	1 kap. 18 §
28 §	1 kap. 19 §
29 §	1 kap. 20 §
30 §	1 kap. 21 §
31 §	1 kap. 22 §
32 §	1 kap. 23 §
33 §	1 kap. 24 §
34 §	1 kap. 25 §
35 §	1 kap. 26 §
36 §	3 kap. 1 §
36 a §	4 kap. 5 §
36 b §	4 kap. 6 §
36 c §	4 kap. 7 §
37 §	3 kap. 2 §
38 §	3 kap. 3 §
-	3 kap 3 a §[1]
-	3 kap.4 §[2]
40 §	3 kap. 5 §
40 a §	3 kap. 6 §
40 b §	10 kap. 4 §
40 c §	3 kap. 7 §
41 §	3 kap. 8 §
41 a §	3 kap. 10 §
-	3 kap. 12 §[3]
42 §	*utgår*
43 §	*utgår*
44 §	*utgår*
45 §	*utgår*
46 §	*utgår*
47 §	*utgår*
48 §	*utgår*
49 §	*utgå*r
50 §	*utgå*r

[1] Motsvarar 38 a § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar i den lydelse som föreslås i promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035).
[2] Motsvarar 39 § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar i den lydelse som föreslås i promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035).
[3] Motsvarar 79 a § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar i den lydelse som föreslås i promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035).

51 §	*utgår*
52 §	*utgår*
53 §	*utgår*
54 §	*utgår*
55 §	*utgår*
56 §	*utgår*
57 §	*utgår*
58 §	5 kap. 23 §
59 §	5 kap. 24 §
60 §	5 kap. 22 §
61 §	*utgår*
-	5 kap. 5 a §[4]
62 §	10 kap. 6§
63 §	*utgår*
64 §	*utgår*
65 §	*utgår*
66 §	*utgår*
67 §	*utgår*
68 §	10 kap. 9 §
69 §	*utgår*
69 a §	10 kap. 10 §
70 §	6 kap. 12 §
71 §	*utgår*
72 §	4 kap. 4 §
73 §	10 kap 1 §
73 a §	10 kap. 3 §
73 b §	10 kap. 14 §
74 §	10 kap. 12 §
74 a §	10 kap. 13 §
74 b §	10 kap. 11 §
75 §	*utgår*
76 §	*utgår*
77 §	11 kap. 1 §
78 §	11 kap. 3 §
79 §	3 kap. 16 §, 10 kap. 15 § och 11 kap 3 §
80 §	11 kap. 4 §

[4] Motsvarar 61 a § förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar i den lydelse som föreslås i promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035).

Förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar	Den nya förordningen om producentansvar för förpackningar
1 §	1 kap. 8, 9 och 16 §§
1 a §	1 kap. 6 §
1 b §	1 kap. 5 §
2 §	4 kap 2 §
3 §	5 kap 16 §
4 §	5 kap 17 och 18 §§
5 §	5 kap. 19 §
6 §	5 kap. 19 §
7 §	4 kap. 3 §
8 §	3 kap. 9 §
9 §	5 kap. 22 §
10 §	3 kap. 11 §
10 a §	10 kap. 6 §
10 b §	10 kap. 7 §
10 c §	5 kap 12 §
10 d §	5 kap. 13 §
10 e §	5 kap. 14 §
10 f §	5 kap. 8 §
11 §	1 kap. 29 och 30 §§
12 §	11 kap 1 §
12 a §	10 kap. 15 §
13 §	11 kap. 4 §