



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2016-01-28

NV-06387-14

Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning

Slutredovisning av regeringsuppdrag
M2014/1900/Ke

BESÖK: STOCKHOLM -VALHALLAVÄGEN 195
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
KIRUNA – KASERNGATAN 14
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 10 99
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehåll

1.	UPPDRAGET	5
2.	GENOMFÖRANDE	6
3.	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	7
4.	TILLÄMPNINGSOMRÅDE	15
4.1.	Producentansvar för förpackningar	15
4.2.	Producentansvar för returpapper	25
4.3.	Kontorspapper	28
4.4.	Naturvårdsverkets analys och överväganden	29
4.5.	Naturvårdsverkets förslag	53
5.	SANKTIONER FÖR WEEE-FÖRORDNINGEN	55
5.1.	Allmänt om sanktioner och deras syfte	55
5.2.	Tillsyn	57
5.3.	Gällande regelverk och förutsättningar	58
5.4.	Naturvårdsverkets överväganden och förslag till sanktioner	63
6.	KONSEKVENSER AV NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG	71
6.1.	Konsekvenser av förslag till ändring av förpackningsförordningen	71
6.2.	Konsekvenser av förslag till ändring av returpappersförordningen	72
6.3.	Konsekvenser av förslag till nya och ändrade sanktionsbestämmelser	74

Sammanfattning

Regeringen fattade den 28 augusti 2014 beslut om nya förordningar om producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning. I korthet innebär de nya förordningarna att återvinningsmålen har höjts och att tillståndsplikt för insamlingssystem införts med tydligt definierade krav. Det innebär dels att Naturvårdsverket ska tillståndspröva insamlingssystemen, dels att systemen blir fristående tillsynsobjekt. Tidigare var kraven i huvudsak riktade mot producenterna.

Naturvårdsverket fick samtidigt i uppdrag att utreda och föreslå hur

- ett avgiftssystem för prövning och tillsyn i fråga om förordningarna om producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier kan utformas för att Naturvårdsverket ska ha möjlighet att bedriva en ändamålsenlig verksamhet,
- ett sanktionssystem kan utformas i fråga om förordningarna om producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning, och
- tillämpningsområdet för förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper bör utformas.

I fråga om hur avgiftssystemet kan utformas delredovisades uppdraget i maj 2015. Under hösten 2015 fattade regeringen beslut om att de delar som rör sanktionssystem för förpacknings- och returpappersförordningarna utgår ur uppdraget¹. Denna rapport avser slutredovisningen av kvarvarande delar av uppdraget.

Naturvårdsverket föreslår att definitionerna av producentbegreppet ändras i förpacknings- och returpappersförordningarna (2014:1073 respektive 2014:1074).

I förpackningsförordningen tydliggörs att det är tillverkare av så kallade serviceförpackningar, fyllare av andra förpackningar än serviceförpackningar samt importörer av färdigförpackade varor som är producenter i förordningens mening. Med serviceförpackningar avses sådana förpackningar som fylls i försäljningsögonblicket till en slutanvändare eller sådana förpackningar som används för obearbetade jordbruksprodukter.

Med den nya producentdefinitionen tas de överlapp som finns idag bort när det gäller vem som är producent för en enskild förpackning. Detta underlättar Naturvårdsverkets tillsyn av de insamlings- och produktkrav som ställs i förordningen.

¹ M2015/04031/Ke

I returpappersförordningen tas gruppen tryckare och sådana som låter trycka bort ur förordningens producentbegrepp. Dessa aktörer har idag ingen aktiv roll i att uppfylla kraven i förordningen och ett borttagande tar bort det överlapp som även här funnits mellan olika kategorier av producenter. Då det saknas produktkrav i förordningen om producentansvar för returpapper så föreslår också Naturvårdsverket, med ändring av det förslag som lämnades i delredovisningen av detta uppdrag, att tillsynsavgiften för returpappersförordningen görs timbaserad istället för fast.

Naturvårdsverket föreslår vidare ett antal justeringar av sanktionsmöjligheterna kring förordningen om producentansvar för elutrustning. För otillåten insamling av elavfall föreslås reglerna i 29 kap MB bli tillämpliga, genom ett tillägg i 4 §. Samtidigt upphävs straffbestämmelserna i 76 § elutrustningsförordningen och ersätts med miljösktionsavgifter eller tillsynsåtgärder. Förordningen om miljösktionsavgifter kompletteras med bestämmelser kring överträdelser av kraven på ombud och märkning. För övriga överträdelser, t ex kravet på att tillhöra ett insamlingssystem (så kallade friåkare) kvarstår möjligheten förelägga om rättelse, följt av vite om inte så sker.

Naturvårdsverket bedömer att det finns klara fördelar för såväl berörda verksamheter som för miljön med en tydliggjord ansvarsfördelning och ändamålsenliga sanktionsbestämmelser. Konsekvenserna av de lämnade förslagen bedöms i huvudsak som små.

1. Uppdraget

Regeringen gav den 28 augusti 2014 Naturvårdsverket i uppdrag att utreda och föreslå hur

- ett avgiftssystem för prövning och tillsyn i fråga om förordningarna om producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier kan utformas för att Naturvårdsverket ska ha möjlighet att bedriva en ändamålsenlig verksamhet,
- ett sanktionssystem kan utformas i fråga om förordningarna om producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning, och
- tillämpningsområdet för förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper bör utformas.

Naturvårdsverket delredovisade uppdraget i maj 2015. Redovisningen omfattade ett förslag till avgiftssystem för insamlingssystem och producenter.

Redovisningen i övrigt ska ske senast den 31 januari 2016. Med anledning av den pågående utredningen om kommunalt ansvar för insamlingen av avfall fattade regeringen i november 2015 beslut om att förslag till sanktionssystem i detta uppdrag endast ska avse förordningen om producentansvar för elutrustning (2014:1075).

I fråga om sanktionssystemet ingår det i Naturvårdsverkets uppdrag att föreslå vilka delar av förordningen som bör vara sanktionerade samt hur sanktionerna i de olika delarna bör vara utformade. När det gäller tillämpningsområdet ingår det i Naturvårdsverkets uppdrag att föreslå hur begreppet producent bör definieras i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) samt hur begreppen producent, tidningar och returpapper bör definieras i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper (returpappersförordningen). Däri ingår även att undersöka om finpapper (kontorspapper) bör ingå i producentansvaret.

Denna rapport utgör slutredovisningen av regeringsuppdraget.

2. Genomförande

Arbetet har bedrivits i en intern arbetsgrupp på Naturvårdsverket. Medverkande har varit Ingrid Backudd, Ylva Lindén, Malin Göransson, Mariela Lindström, Pär Ängerheim, Catarina Östlund och Christina Jonsson. Projektledare har varit Jonas Nordanstig.

Under arbetet har berörda aktörer inom respektive producentansvar bidragit med kunskap och information samt haft möjlighet att diskutera och lämna synpunkter på Naturvårdsverkets förslag och alternativ till lösningar. Diskussionsmöten har hållits med ett urval berörda aktörer – bland annat insamlingssystem, branschorganisationer och återvinningsföretag – för att klargöra förutsättningarna för ändrade begreppsdefinitioner och tillämpningsområden samt behov och möjligheter när det gäller sanktioner.

Parallellt med Naturvårdsverkets genomförande av detta uppdrag pågår en utredning av hur en förändring av ansvaret för den fysiska insamlingen av förpackningar och returpapper ska utformas². Utredningen sker med anledning av att regeringen anser att kommunerna, istället för producenterna, bör ha ansvaret för insamlingen av förpackningar och returpapper från hushåll. Utredaren ska bland annat föreslå hur producenter ska ge kommuner ekonomisk ersättning för den fysiska insamlingen samt hur det insamlade avfallet ska överlämnas från kommuner till producenter.

Naturvårdsverket har haft en dialog med utredningen för att klargöra hur de olika uppdragen berör varandra. De förslag som läggs i detta uppdrag har dock huvudsakligen baserats på de nu gällande förordningarna och Naturvårdsverkets uppfattning om vad som är ändamålsenligt när det gäller den operativa tillsynen enligt dessa författningar. Det kan dock konstateras att om avfallsinsamlingen kommunaliseras som tänkt kommer behovet av prövning och tillsyn av förhandsgodkända insamlingssystem att förändras, liksom de ansvar som ligger på producenterna i de olika förordningarna.

I de delar där ändrade definitioner av begrepp föreslås har också en analys gjorts av konsekvenserna för det avgiftssystem som föreslås i delredovisningen.

² Utredningen om insamling av förpackningsavfall (M 2015:A), Direktiv för uppdraget: dnr. M2015/2606/S

3. Författningsförslag

Nedan följer de förslag till författningsändringar som krävs för att omhänderta Naturvårdsverkets förslag till ändrade tillämpningsområden för förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper och till sanktionssystem när det gäller producentansvaret för elutrustning.

3.1. Förslag till ändring av 29 kap. miljöbalken.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
4 § För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet 1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11-15 kap., b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter, c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter, e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter, f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om	4 § För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet 1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11-15 kap., b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter, c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter, d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter, e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter, f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om

att ta en anläggning för bortledande av grundvatten ur bruk, g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd, h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden, i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer, j) bestämmelsen i 14 kap. 4 § om införsel från ett land utanför Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, utsläppande på marknaden och användning av kemiska och biologiska bekämpningsmedel, k) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor, l) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden, m) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel, n) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och	att ta en anläggning för bortledande av grundvatten ur bruk, g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd, h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden, i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer, j) bestämmelsen i 14 kap. 4 § om införsel från ett land utanför Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, utsläppande på marknaden och användning av kemiska och biologiska bekämpningsmedel, k) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor, l) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden, m) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel, n) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och
--	--

användning av biocidprodukter, eller o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller 2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet. Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöstraffavgift.	användning av biocidprodukter, eller o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, p) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 7 a §, eller 2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet. Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöstraffavgift.
--	---

3.2.Förslag till ändring av förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<i>7 kap 8 i § Avgift för Naturvårdsverkets tillsyn över producent som omfattas av skyldigheter i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper ska betalas efter särskilt beslut från Naturvårdsverket och utgå med 800 kronor för varje hel timme handläggningstid.</i> <i>Med handläggningstid avses den sammanlagda tid som varje tjänsteman vid myndigheten har använt för beredning, föredragning och beslut i ärendet.</i> <i>I handläggningstiden ska inte räknas in sådan restid som vid ett och samma resetillfälle överstiger två timmar.</i> <i>Avgift ska inte betalas för tillsyn som föranleds av klagomål som visar sig vara obefogat.</i>

3.3.Förslag till ändring av förordning (2012:259) om miljösktationsavgifter

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	11 kap. Avfall och producentansvar 14 b § För en överträdelse av 29 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning genom att inte uppfylla föreskrivet krav på att utse ombud i det land dit elutrustning levereras ska en miljösktationsavgift betalas med 10 000 kronor. 14 c § För en överträdelse av 39 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning genom att inte uppfylla föreskrivna krav på märkning av elutrustning ska en miljösktationsavgift betalas med 10 000 kronor

3.4.Förslag till ändring av förordning (2014:1073) om producentansvar för förpackningar

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
-	<i>5 a § Med serviceförpackning avses i denna förordning en förpackning som är konstruerad för och avsedd att fyllas vid försäljningstillfället eller som används för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring.</i>
6 § Med producent avses i denna förordning den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning.	<i>6 § Med producent avses härafter i denna förordning den som yrkesmässigt</i> <i>1. tillverkar eller till Sverige för in en serviceförpackning och släpper ut den på den svenska marknaden,</i> <i>2. fyller eller på annat sätt använder en annan förpackning än serviceförpackning, i syfte att innehålla, skydda, hantera, leverera eller presentera en vara och släpper ut denna vara inklusive förpackning på den svenska marknaden, eller</i> <i>3. till Sverige för in en förpackad vara och släpper ut denna inklusive förpackning på den svenska marknaden.</i>

3.5.Förslag till ändring av förordning (2014:1074) om producentansvar för returpapper

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
6 § Med <i>producent</i> avses i denna förordning den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige 1. tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på, 2. <i>trycker eller låter trycka tidningar, eller</i> 3. till Sverige för in tidningar.	6 § Med <i>producent</i> avses i denna förordning den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige 1. tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på <i>eller</i> 2. till Sverige för in tidningar. <i>Som producent räknas endast den som till en beaktansvärd del av sin yrkesmässiga verksamhet bedriver tillverkning eller införsel enligt första stycket.</i>

3.6.Förslag till ändring av förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
76 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter att 1. se till att elutrustningen är märkt enligt vad som följer av 39 §, 2. ta hand om elavfall i enlighet med 40 §, 41 § första stycket och 42 §, och 3. lämna information enligt 66 §. Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt 26 kap. miljöbalken får inte dömas till straff enligt denna förordning för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Till ansvar enligt denna förordning döms inte om gärningen är belagd med straff enligt 29 kap. miljöbalken.	-

4. Tillämpningsområde

4.1. Producentansvar för förpackningar

4.1.1. Gällande lagstiftning

Grunden för den svenska lagstiftningen om förpackningar och förpackningsavfall finns i EU:s förpackningsdirektiv³. Det är i huvudsak genomfört i förpackningsförordningen⁴.

FÖRPACKNINGSDIREKTIVET

Förpackningsdirektivet är riktat till medlemsstaterna och innehåller krav på att dessa ska vidta de åtgärder som krävs för att införa ett system som säkerställer att förpackningsavfall samlas in och återvinns. Detta för att nå direktivets återvinningsmål. Medlemsstaterna ska även säkerställa att de förpackningar som släpps ut på marknaden uppfyller de så kallade väsentliga kraven på förpackningens utformning och innehåll av tungmetaller som ställs i direktivet.

De väsentliga kraven

Förenklat innebär direktivets väsentliga krav att

- förpackningar ska framställas på sådant vis att deras volym och vikt begränsas till det minimum som krävs för att upprätthålla den säkerhets- och hygiennivå som är nödvändig för produkten och godtagbar för konsumenten
- förpackningar ska utformas, framställas och saluföras så att de kan återanvändas eller återvinnas, inklusive materialutnyttjas, och att inverkan på miljön minskas så mycket som möjligt i samband med bortskaffandet av förpackningsavfallet
- förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att innehållet av farliga ämnen och material minimeras i utsläpp, aska eller lakvatten när förpackningar eller restprodukter från hantering av dessa förbränns eller deponeras.
- koncentrationen av vissa tungmetaller i förpackningarna inte får överstiga vissa värden

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall

⁴ Förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar

Dessutom specificeras vad som krävs för att förpackningen ska anses vara återanvändningsbar respektive återvinningsbar. Det senare är i sin tur uppdelat i krav avseende materialutnyttjande, energiutvinning, kompostering och biologisk nedbrytbarhet.

I syfte att specificera de väsentliga kraven har EU-kommissionen låtit utarbeta sex stycken Europa-standarder⁵ baserade på kraven. Standarderna har presumtionsverkan, vilket innebär att om producenten valt att följa standarderna ska förpackningen antas uppfylla de väsentliga kraven i direktivet.

FÖRPACKNINGSFÖRORDNINGEN

Förpackningsförordningen trädde i kraft den 1 november 2014 och ersatte då tidigare gällande förordning⁶. Förordningen reglerar producentansvaret för förpackningar, vilket består av två delar, ansvar för förpackningens utformning och ansvar för insamling av förpackningsavfallet. Förordningens syftar bland annat till att de mål för materialutnyttjande av förpackningsavfall som anges i förordningen ska nås.

Producentansvar för utformning av förpackningar (produktkrav)

Producentansvaret för utformning av förpackningar baseras på förpackningsdirektivets väsentliga krav (se ovan). De delar av de väsentliga kraven som rör högsta tillåtna halt tungmetaller i förpackningar är införda i den svenska kemikalielagstiftningen⁷.

Producentansvaret innebär att producenten ska se till att förpackningar som producenten tillverkar, säljer eller för in till Sverige är återanvändbara eller återvinningsbara så att utsläppen av skadliga ämnen minimeras när förpackningsavfallet behandlas och inverkan på miljön i övrigt begränsas när förpackningsavfallet bortskaffas⁸. Förordningen innehåller förtydliganden om

⁵ SS-EN 13427:2004 Förpackningar – Tillämpning av Europastandarder inom området förpackningar och förpackningsavfall

SS-EN 13428:2004 Förpackningar – Krav på tillverkning och sammansättning för att förebygga förpackningsavfall

SS-EN 13429:2004 Förpackningar – Återanvändning

SS-EN 13430:2004 Förpackningar – Krav på förpackningar återvinningsbara genom materialåtervinning

SS-EN 13431:2004 Förpackningar – Krav på förpackningar återvinningsbara genom energiutvinning, inklusive specifikation av lägsta nettovärmevärde

SS-EN 13432:2000 Förpackningar – Krav på förpackningar återvinningsbara genom kompostering och biologisk nedbrytning – Provningschema och utvärderingskriterier för slutgiltigt godkännande av förpackningar

⁶ Förordningen (2006:1273) om producentansvar för förpackningar

⁷ 12 § förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter

⁸ 34 § förpackningsförordningen

vad som avses med att förpackningarna är återanvändnings- eller återvinningsbara⁹.

Det finns några skillnader mellan kraven i direktivet och kraven i förpackningsförordningen.

1. Enligt direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att förpackningar endast släpps ut på marknaden om de uppfyller dessa krav. Kraven berör därmed i första hand de aktörer som sätter förpackningen på marknaden. Motsvarande krav i förpackningsförordningen riktar sig, med nuvarande producentdefinition, även till aktörer längre fram i distributionskedjan (exempelvis försäljningsställen).
2. Ett av direktivets så kallade väsentliga krav är att ”förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till det minimum som krävs för att upprätthålla den säkerhets och hygiennivå som är nödvändig för produkten och godtagbar för konsumenten”. Motsvarande krav finns enbart i den så kallade syftesparagrafen (1 §) i den svenska förpackningsförordningen. Det vill säga den svenska förordningen syftar till att minimera förpackningsavfallet, men den saknar materiella krav som uttrycker det.
3. De svenska kraven liknar direktivets men är inte identiska med dessa, vilket innebär vissa brister. I förpackningsförordningen finns exempelvis inga krav på att återanvändningsbara förpackningar som kasseras ska uppfylla de särskilda kraven på återvinningsbarhet, vilket krävs enligt direktivet¹⁰. I förpackningsförordningen nämns inte heller att de harmoniserade Europa-standarderna har en presumtiv verkan, det vill säga att om man följer dessa så ska de väsentliga kraven anses vara uppfyllda.

Producentansvar för hantering av förpackningsavfall

Förutom förpackningens utformning har producenten även ansvar för förpackningen när den blivit avfall. Enligt förpackningsförordningen ska producenten antingen tillhandahålla ett insamlingssystem som innebär att förpackningen tas om hand när den blivit avfall och se till att systemet uppfyller kraven i förordningen eller se till att någon annan som driver ett sådant system har åtagit sig att ta emot avfallet.

BEGREPPET FÖRPACKNING

Enligt direktivet är förpackningar:

⁹ 35 och 36 §§ förpackningsförordningen

¹⁰ Jfr direktivets bilaga 2, 2 p. 3:e strecksatsen och 35 § 3 p. samt 36 § förpackningsförordningen

”alla produkter som framställs av material av något slag och som används för att innehålla, skydda, hantera, leverera och presentera varor, från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare och konsument. Även engångsartiklar som används i samma syfte skall betraktas som förpackningar.”

Förpackningar omfattar enligt direktivet endast konsumentförpackningar, gruppförpackningar och transportförpackningar vilka definieras i direktivet. Enligt direktivet ska definitionen av förpackningar även grundas på ett antal uppräknade kriterier.

Förpackningsförordningen innehåller en definition av förpackning som liknar den i direktivet. Enligt förordningen avses med förpackning ”en produkt som har framställts för att

1. 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 är en
 - a) konsumentförpackning genom att den på försäljningsstället utgör en säljenhet för den slutliga användaren eller konsumenten av varan,
 - b) gruppförpackning genom att den 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, eller
 - c) transportförpackning genom att den underlättar hantering och transport av ett antal säljenheter eller gruppförpackningar för att förhindra skador vid fysisk hantering eller transportskador, eller
2. som engångsartikel användas i ett sådant syfte som anges i 1.”

Kriterierna på vilka förpackningsdefinitionen ska grundas enligt direktivet har inte förts in i svensk lagstiftning.

Varken direktivet eller förpackningsförordningen innehåller någon tydlig gränsdragning för när förpackningsmaterial ska anses ha blivit en förpackning. Det påverkar vilken aktör som anses sätta förpackningen på marknaden och kan därför ha betydelse för vem som ska anses vara producent av förpackningen.

BEGREPPET PRODUCENT

Direktivet ställer inte krav på medlemsstaterna att tillämpa producentansvar och begreppet producent definieras inte i direktivet. Däremot används det i direktivets definition av förpackning. EU-domstolen har i en dom från 2004¹¹

¹¹ EU-domstolens dom den 29 april 2004 i mål C-341/01 Plato Plastik Robert Frank GmbH mot Caropack Handelsgesellschaft mbH

uttalat att begreppet producent i detta sammanhang enbart används för att beskriva ett av förpackningens syften, vilket är att transportera varor från producenten, det vill säga tillverkaren av varorna, till konsumenten eller användaren av dessa varor. Producentbegreppet i detta sammanhang syftar alltså på producenten av varan som förpackningen skyddar och inte på producenten av förpackningen.

Förpackningsproducenter räknas upp tillsammans med ett antal andra aktörer i definitionen av begreppet *ekonomiska aktörer* i fråga om förpackningar. Begreppet används i bestämmelser om att insamlingssystem ska vara öppna för alla ekonomiska aktörer och att alla ekonomiska aktörer ska tillhandahålla den behöriga myndigheten tillförlitliga uppgifter om deras sektor.

Begreppet producent definieras enligt förpackningsförordningen¹² som

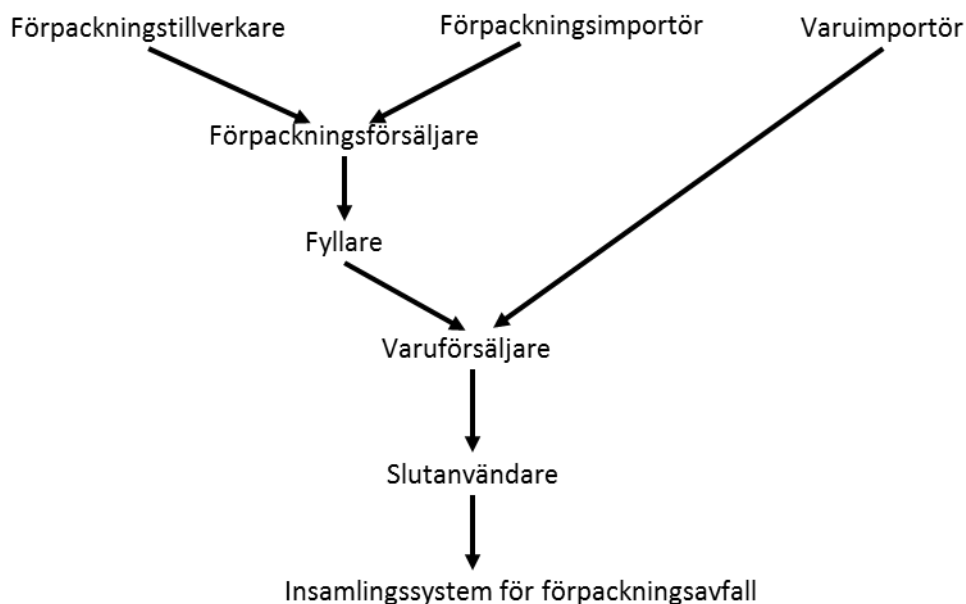
”den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning”.

Som framgår av definitionen kan flera olika kategorier av aktörer vara producenter:

1. den som tillverkar förpackningen (förpackningstillverkare)
2. den som säljer enbart förpackningen, utan att den innehåller en vara (förpackningsförsäljare)
3. den som för in förpackningen till Sverige (förpackningsimportör)
4. den som fyller och sedan säljer en vara inklusive förpackning (fyllare)
5. den som enbart säljer en vara inklusive förpackning, utan att fylla förpackningen (varuförsäljare)
6. den som för in en vara inklusive förpackning till Sverige (varuimportör)

I Figur 1 visas en illustration av hur förpackningen distribueras mellan de olika kategorierna av producenter. Illustrationen avser de förpackningar som sätts på den svenska marknaden och som slutligen hamnar som förpackningsavfall i insamlingssystemen. Av illustrationen framgår inte att förpackningar även kan fyllas och exporteras samt att en viss del av förpackningsavfallet även hamnar i det hushållsavfall som kommunerna hanterar.

¹² 6 § förpackningsförordningen



Figur 1. Schematisk bild över flödet av förpackningar mellan olika aktörer vilka samtliga, med undantag för slutanvändare och insamlingssystem, är producenter. Det bör noteras att ett företag kan ha flera av dessa roller. Exempelvis kan samma företag vara både fyllare och försäljare av den fyllda förpackningen.

Naturvårdsverket konstaterar för övrigt att begreppet producent även används i definitionen av förpackning i förpackningsförordningen (5 §). Enligt EU-domstolens dom som refereras till ovan avses i detta sammanhang producenter av den *vara* som förpackningen skyddar. Eftersom begreppet producent är definierat i förpackningsförordningen som den som enligt förordningen omfattas av producentansvar, d.v.s. förpackningsproducenten (6 §) finns utrymme för missförstånd. Detta skulle dock enkelt kunna justeras genom att i 5 § byta ut ”producent” mot ”tillverkare”. Att se över definitionen av förpackningsbegreppet ingår dock inte i uppdraget, varför Naturvårdsverket inte lämnar något sådant förslag i denna redovisning.

BEGREPPET SÄTTA/SLÄPPA UT PÅ MARKNADEN

Enligt förpackningsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att förpackningar endast släpps ut på marknaden om de uppfyller de väsentliga kraven. Vad som avses med att släppa ut på marknaden definieras inte i direktivet. Hur begreppet definieras kan ha betydelse för vilka aktörer som är ansvariga för att kraven efterlevs.

Begreppet används i en mängd europeiska rättsakter där det också definieras på varierande sätt. En sådan rättsakt, som också reglerar förpackningar, är EU-förordningen om material och produkter avsedda att komma i kontakt med

livsmedel¹³. Där definieras begreppet *utsläppande på marknaden* som ”innehav av material och produkter för försäljning, inbegripet utbudande till försäljning eller varje annan form av överlåtelse, kostnadsfri eller inte, samt försäljning, distribution och andra former av överlåtelse”. En sådan definition skulle alltså innebära att samtliga aktörer i Figur 1, med undantag för konsumenter och insamlingssystem, anses släppa ut förpackningen på marknaden.

I kommissionens vägledning om genomförandet av EU:s produktbestämmelser¹⁴ anges vad som avses med att en produkt släpps på marknaden. Även om vägledningen huvudsakligen täcker ett trettiotal uppräknade direktiv, har den betydelse även för andra direktiv (däribland förpackningsdirektivet) i fråga om exempelvis definitioner. Enligt vägledningen släpps en produkt ut på marknaden när den tillhandahålls på unionsmarknaden för första gången. Det är antingen tillverkaren eller importören som gör detta, dvs. de är de enda ekonomiska aktörer som släpper ut produkter på marknaden. Om en tillverkare eller en importör levererar en produkt till en distributör eller en slutanvändare för första gången anses transaktionen i rättsliga termer alltid utgöra ”utsläppande på marknaden”. Alla efterföljande steg, t.ex. från distributör till distributör eller från distributör till slutanvändare definieras som tillhandahållande.

4.1.2. Antalet berörda producenter

Antalet producenter som är anslutna till existerande insamlingssystem för förpackningsavfall som uppkommit i hushåll uppgår till drygt 10 000¹⁵. Antalet producenter som omfattas av förordningen är emellertid betydligt större, uppskattningsvis 50 000 – 100 000 stycken. Det beror dels på att alla producenter inte valt att ansluta sig, dels på att insamlingssystemen har valt att förenkla administrationen genom att inte alla som per definition är producenter behöver vara anslutna till systemen (se avsnitt 4.1.3).

4.1.3. Den praktiska tillämpningen av producentdefinitionen

Insamlingen och behandlingen av förpackningsavfall bedrivs idag av två konkurrerande insamlingsföretag, Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB (FTI) och TMR AB (TMR). Båda företagen har grundats i syfte att erbjuda förpacknings- och pappersproducenter ett sätt att uppfylla sitt producentansvar vad gäller insamling och rapportering.

Insamlingen finansieras genom årliga avgifter som anslutna producenter betalar. I syfte att säkerställa att avgiften betalas och att underlätta administrationen har FTI och TMR valt att ta ut en årlig avgift från enbart vissa av de kategorier av

¹³ 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

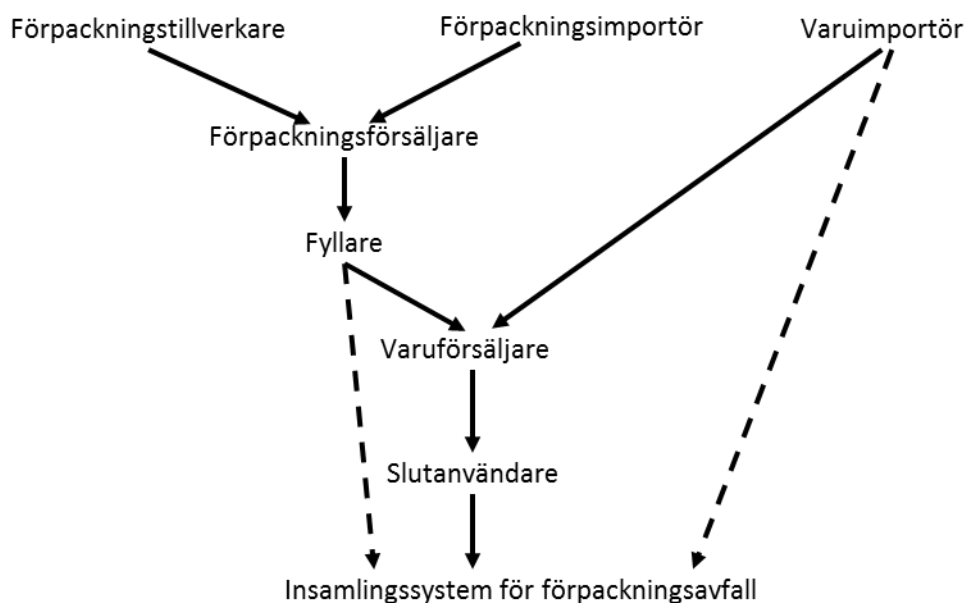
¹⁴ Blåboken om genomförandet av EU:s produktbestämmelser, Ref. Ares(2015)3900949 - 22/09/2015

¹⁵ Baserat på uppgifter från FTI AB och TMR AB

producenter som redovisats i avsnitt 4.1.1. Avgiftssystemet bygger på huvudprincipen att fyllaren och varuimportören betalar avgift (se nedan om undantag från denna huvudprincip).

Anledningen till denna uppbyggnad av avgiftssystemet är att fyllaren har bättre kunskap än förpackningstillverkaren om huruvida den fyllda förpackningen hamnar på den svenska marknaden eller förs ut ur landet¹⁶. I de fall förpackningen köps in från ett annat land är det dessutom enklare att nå fyllaren än den som för in förpackningen.

I Figur 2 illustreras vilka aktörer som, i enlighet med FTI:s och TMR:s huvudprincip, betalar avgift för insamling och behandling av förpackningsavfallet.



Figur 2. Schematisk bild över vilka aktörer som, enligt FTI:s och TMR:s huvudprincip, betalar avgift för insamling och behandling av förpackningsavfallet. Flödet av avgifter är streckmarkerat medan flödet av förpackningarna illustreras av heldragna linjer.

UNDANTAG FRÅN HUVUDPRINCIPEN

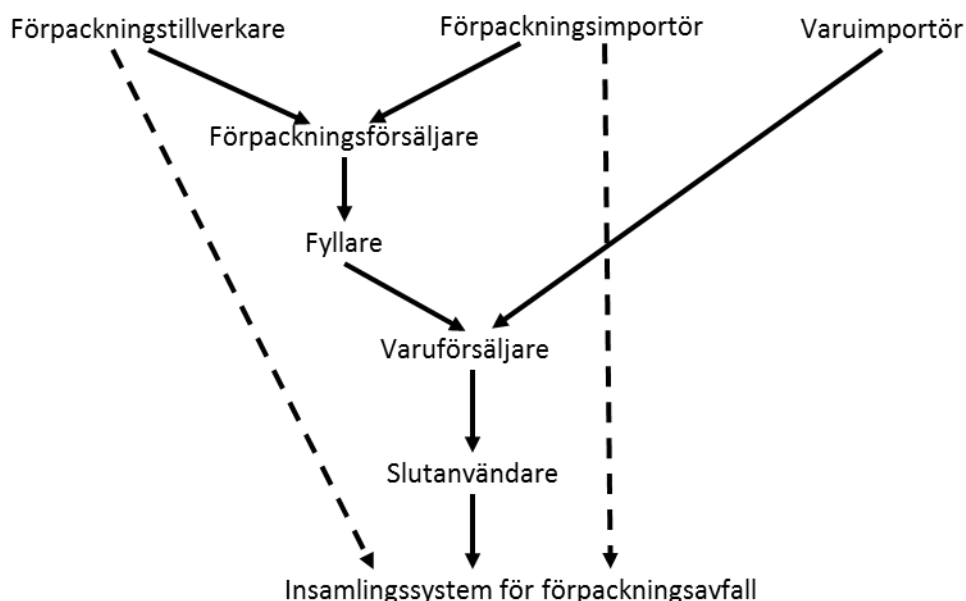
Undantag från huvudprincipen gäller för förpackningar som FTI valt att kalla tillverkarförpackningar (kallades tidigare service- och odlarförpackningar). Som tillverkarförpackning räknas förenklat dels förpackningar som fylls vid försäljningstillfället, dels förpackningar som är avsedda för i första hand obearbetade produkter från jordbruk, trädgårdsnäring och liknande. Eftersom en sådan beskrivning innebär ett betydande tolkningsutrymme innehåller FTI:s anvisningar till producenterna en lång rad exempel på vad som ska anses vara en tillverkarförpackning. Exempel på tillverkarförpackningar är

¹⁶ Enligt uppgift från FTI

- bärkassar,
- påsar (dock inte påsar med kundunika tryck)
- folie, film etc. som används för inpackning av livsmedel
- presentförpackningar (kartonger, askar, påsar etc.)
- omslagspapper som används vid försäljning av produkter
- kartonger, burkar, aluminiumformor etc. som används för avhämtning av mat
- konditoriförpackningar som exempelvis tårtkartonger
- äggkartonger, bärkartonger, påsar för potatis, gurkfilm, nätsäckar för ved etc.

Till dessa exempel finns en mängd undantagna förpackningar som inte ska anses vara tillverkarförpackningar.

I fråga om tillverkarförpackningar är det förpackningstillverkaren eller förpackningsimportören som betalar avgiften, vilket illustreras i Figur 3. Anledningen till detta undantag från huvudprincipen är att det stora antalet företag som fyller tillverkarförpackningar gör att avgiftssystemet skulle bli administrativt kostsamt. Fyllda tillverkarförpackningar stannar dessutom i de allra flesta fall inom Sverige. Det gör att tillverkarens eller importörens uppgifter om hur mycket dessa satt på marknaden går att använda som grund för hur mycket som också stannar inom landet. Därmed är det lämpligast att ta in avgifterna från dessa aktörer.



Figur 3. Schematisk bild över vilka aktörer som betalar avgift för insamling och behandling av avfallet från så kallade tillverkarförpackningar. Flödet av avgifter är streckmarkerat medan flödet av förpackningarna illustreras av heldragna linjer.

Det bör noteras att denna tillämpning gäller vilka producenter som betalar en avgift för FTI:s respektive TMR:s insamling och behandling av förpackningsavfallet. Tillämpningen fråntar inte övriga producenter ansvaret när det gäller utformningen av förpackningen och omhändertagandet av förpackningsavfallet. För att uppfylla ansvaret för att tillhandahålla ett insamlingssystem behöver exempelvis den som fyller tillverkarförpackningar försäkra sig om att en avgift för insamling och behandling av förpackningsavfallet redan är betald av tillverkaren eller importören.

4.1.4. Nackdelar med gällande definition av producentbegreppet

FLERA PRODUCENTER FÖR EN OCH SAMMA PRODUKT

Den breda definitionen av begreppet producent gör att det i de flesta fall är flera företag som är att anse som producenter för en och samma förpackning. Detta tycks hittills inte ha orsakat några egentliga problem i den praktiska tillämpningen av förpackningsförordningen. Exempelvis har FTI och TMR, enligt beskrivningen ovan, funnit en pragmatisk lösning när det gäller finansieringen av insamling och behandling av förpackningsavfallet. Samtidigt kan konstateras att den tillsyn som hittills bedrivits av hur bestämmelserna i förordningen efterlevs varit mycket begränsad, till stor del beroende på otydlighet i fråga om tillsynsansvaret. I och med den nya förpackningsförordningen har det dock tydliggjorts att Naturvårdsverket har tillsynsansvaret i fråga om producentansvaret för förpackningar.

Naturvårdsverket har erfarenhet från tillsyn över producentansvaren för WEEE och batterier, där det endast finns en ansvarig producent per produkt. Det finns, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, tydliga fördelar med detta ur tillsynsperspektiv. Vid bristande efterlevnad finns en tydlig adressat att rikta exempelvis förelägganden eller beslut om miljö sanktionsavgift till.

En producentdefinition som innebär att det kan finnas flera producenter för samma förpackning orsakar problem för tillsynsmyndigheten framförallt på så sätt att det blir oklart vem som kan eller ska ansvara för att vissa krav uppfylls. Det skapar också en osäkerhet för berörda aktörer, ifråga om vad som åligger dem.

Genom att utse en producent per produkt får man också ett mer rättvist system, där producenterna inte blir beroende av insamlingssystemens egna bedömningar av hur producentansvaret ska fördelas.

ANSVAR MED BEGRÄNSADE MÖJLIGHETER ATT PÅVERKA

Definitionen av producentbegreppet innebär att företag kan vara ansvariga för krav i förpackningsförordningen som de har svårt att påverka uppfyllandet av. Exempelvis har tillverkaren inte rådighet över att fyllaren använder sig av förpackningens fulla volym. På motsvarande sätt kan små företag som fyller

förpackningar anse sig ha svårt att uppfylla krav avseende förpackningens återvinningsbarhet om inte marknaden erbjuder sådana alternativ. Naturvårdsverket känner inte till något fall där denna problematik har prövats i ett tillsynsärende. Huruvida det är ett utslag av att tillsynen hittills varit mycket begränsad eller av att problemet saknar praktisk betydelse är oklart.

STORT ANTAL PRODUCENTER

Att alla som fyller en förpackning är att betrakta som producent gör att antalet producenter blir mycket stort. I synnerhet är antalet företag som fyller så kallade tillverkarförpackningar mycket stort. En del av dessa är dessutom säsongsbundna med kortlivad verksamhet. Där inkluderas exempelvis också alla butiker som tillhandahåller bärkassar att ta med varan i samt alla take-away-restauranger. Att antalet producenter är stort kan göra det svårt och kostsamt att bedriva tillsyn av hur producentansvaret efterlevs. Det innebär också ett problem när det gäller finansieringen av tillsynen, bland annat eftersom administrationen av tillsynsavgiften risker att bli omfattande. Ett utförligare resonemang om denna problematik finns i Naturvårdsverkets delredovisning av detta uppdrag¹⁷.

4.2. Producentansvar för returpapper

4.2.1. Gällande lagstiftning

Producentansvaret för returpapper regleras i returpappersförordningen¹⁸. Den trädde i kraft den 1 november 2014 och ersatte då tidigare gällande förordning¹⁹. Förordningen saknar grund i gemenskapslagstiftningen.

PRODUCENTANSVAR FÖR HANTERING AV RETURPAPPER

Till skillnad från förpackningsförordningen innehåller returpappersförordningen inga produktkrav. Producentansvaret omfattar endast krav på att producenten antingen ska tillhandahålla ett insamlingssystem som innebär att returpapperet tas om hand och se till att systemet uppfyller kraven i förordningen eller se till att någon annan som driver ett sådant system har åtagit sig att ta emot returpapperet.

BEGREPPET PRODUCENT

Begreppet producent definieras enligt returpappersförordningen som

”den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige

1. tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på,

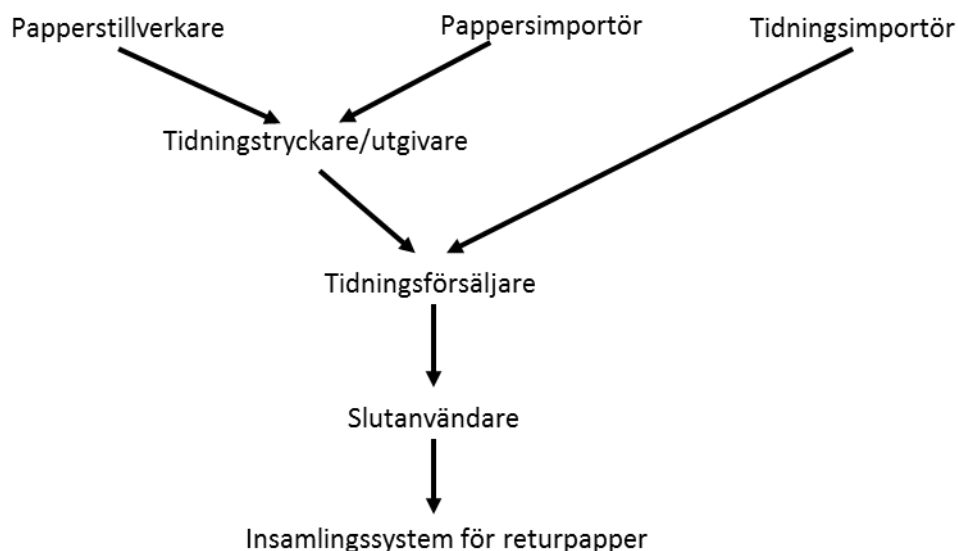
¹⁷ Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier – Delredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke

¹⁸ Förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper

¹⁹ Förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper

2. trycker eller låter trycka tidningar, eller
3. till Sverige för in tidningar.”

I Figur 4 visas en schematisk illustration över producenterna av tidningar samt flödet av papper från dessa till konsumenter och insamlingssystem. Illustrationen avser de tidningar som sätts på den svenska marknaden och som slutligen hamnar som returpapper i insamlingssystemen. Av illustrationen framgår inte att tidningspapper och tidningar exporteras samt att en viss del av returpapperet även hamnar i det hushållsavfall som kommunerna hanterar.



Figur 4. Schematisk bild över flödet av tidningspapper mellan olika aktörer. De fyra översta aktörerna är enligt returpappersförordningen att anses som producenter.

BEGREPPEN TIDNINGAR OCH RETURPAPPER

Returpappersförordningens tillämpningsområden begränsas av vad som ska anses vara en tidning och returpapper. Enligt returpappersförordningen definieras begreppet tidningar som: ”tidningar, tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper”²⁰. Returpapper är enligt förordningen ”avfall som utgörs av tidningar”.

4.2.2. Antal berörda producenter

Definitionen av producent är inte helt entydig eftersom den bland annat inkluderar dem som yrkesmässigt trycker eller låter trycka tidningar. Det gör att det krävs en bedömning av yrkesmässigheten för att avgöra vem ska anses vara producent. Antalet producenter blir därmed svårt att bestämma, se vidare i avsnitt 4.2.4.

²⁰ 5 § returpappersförordningen

Antalet producenter som är anslutna till befintliga insamlingssystem uppskattas till knappt 2 000 stycken²¹. Enligt en utredning för översyn av producentansvaret som slutredovisades 2001²² fanns det då 9 000 producenter i Sverige varav tre stora papperstillverkare med fem tidningspappersbruk, cirka 4 000 förlag och tryckerier, cirka 5 000 importörer och cirka 10 stora reklamföretag. Det stora antal företag och institutioner som ger ut broschyrer, reklam, årsrapporter m.m. inkluderas inte i dessa siffror.

Enligt SCB:s statistik fanns det drygt 100 tryckerier för dagstidningar och tidskrifter i Sverige under 2014²³. Motsvarande siffra för förlag för dagstidningar och tidskrifter var knappt 1200²⁴. Det bör noteras att siffrorna avser dagstidningar och tidskrifter och inte direktreklam och postorderkataloger som också ingår i definitionen av tidning enligt returpappersförordningen.

4.2.3. Den praktiska tillämpningen av producentdefinitionen

Insamlingen av returpapper organiseras idag av Pressretur AB i samarbete med FTI AB. Pressretur AB ägs av de tre papperstillverkarna Holmen, SCA och Stora Enso. M-real Sverige AB, IKEA Sverige AB och Metro är, liksom medlemsföretagen i Tidningsutgivarföreningen, Grafiska Företagens förbund och Sveriges Tidskrifter, anslutna till Pressreturs insamlingssystem genom avtal. De enskilda producenterna är anslutna till insamlingssystemet via dessa branschorganisationer.

Verksamheten finansieras av ägarna, det vill säga papperstillverkarna Holmen, SCA och Stora Enso.

Insamling av returpapper sker också av TMR AB på uppdrag av enskilda producenter.

4.2.4. Nackdelar med gällande tillämpningsområde

FLERA PRODUCENTER FÖR EN OCH SAMMA PRODUKT

Att både den som tillverkar papperet och den som trycker eller låter trycka tidningen definieras som producent gör att minst två företag anses vara producenter för en och samma tidning. Ur ett tillsynsperspektiv vore det önskvärt att enbart en producent per tidning var ansvarig för att efterleva de krav på insamling som ställs i returpappersförordningen.

OTYDLIG PRODUCENTDEFINITION

Definitionen av producent kan till synes vara tydlig. Vem som ska anses trycka eller låta trycka tidningar är emellertid inte otvetydigt och har föranlett ett par

²¹ Enligt uppskattningar av Pressretur

²² SOU 2001:102 Resurs i retur - Slutrapport från utredningen för översyn av producentansvaret

²³ Avser SNI 2007-koderna 18.110 och 18.121.

²⁴ Avser SNI 2007-koderna 58.131 och 58.140

rättsfall under de senaste åren²⁵. Den avgörande frågan är hur omfattande tidningsutgivningen behöver vara för att man ska anses vara producent. Frågan har inte aktualiserats av *skyldigheten* att samla in och omhänderta returpapperet utan av *rättigheten* att göra det. Det är en effekt av att returpapperet har ett betydligt högre värde än förpackningar och att insamlingen därför är lönsam.

Vafab-fallet

Det så kallade Vafab-fallet avgjordes slutligen av Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) i maj 2015²⁶. De frågor som framför allt prövades i fallet var om Vafab är att betrakta som producent samt om producentansvaret innebär en ensamrätt för producenterna att samla in avfall. Fallet avgjordes enligt tidigare gällande returpappersförordning. I fråga om producentbegreppet är fallet fortfarande relevant eftersom begreppet är det samma i nu gällande förordning.

Vafab är ett avfallsbolag som ägs av kommunerna i Västmanlands län samt Heby och Enköpings kommuner. Bolaget ansåg sig vara producent i enlighet med returpappersförordningen med hänvisning till att man gav ut en tidning och cirkulationsblad med information rörande avfallshantering. Det innebar, enligt bolaget, att man hade rätt att samla in returpapper.

Enligt MÖD var Vafab inte att betrakta som producent. För att anses som producent fann domstolen ”att en beaktansvärd del av den yrkesmässiga verksamheten måste utgöras av sådan framställning och hantering av pappersprodukter som anges i 6 § i den nya returpappersförordningen” (det vill säga producentdefinitionen). Med andra ord räcker det inte, enligt domen, att enbart ge ut enstaka tidningar om den huvudsakliga verksamheten är något helt annat.

4.3. Kontorspapper

Kontorspapper omfattas idag inte av något lagstadgat producentansvar. Däremot finns ett så kallat frivilligt åtagande från ett antal aktörer.

4.3.1. Det frivilliga åtagandet

Det frivilliga åtagandet Kontorsinsamlingen startade 1997 av Svensk Returpappersförening. Medlemmar i föreningen är Hans Andersson Recycling, Returpapperscentralen, Stena Recycling, Ragnsells, Sita (numera Suez environment) och IL. Samtliga är aktörer inom återvinningsbranschen.

Åtagandet innebar ett långsiktigt mål på 75 % återvinningsgrad för kontorspapper. När åtagandet gjordes låg återvinningsnivån på 37 %.

²⁵ Se t.ex. MÖD 2012:17 och 2015:18.

²⁶ Mark- och miljööverdomstolen, 2015-05-21-M 10438-14 (MÖD 2015:18).

4.3.2. Insamlingen

De aktörer som är med i det frivilliga åtagandet erbjuder insamling av kontorspapper på företag och för hushållen finns möjlighet att lämna kontorspapper på återvinningscentraler. Kontorspapper kan även lämnas i Pressreturs behållare för insamling av returpapper (tidningar).

4.3.3. Återvinningsnivå

Konsumtionen av kontorspapper uppgick 2014 till 263 000 ton. Av dessa utgjordes 124 000 ton av tryckerispill eller ej återvinningsbart papper (bokpapper, etiketter, kuvert etc.). Den totala mängden återvinningsbart kontorspapper efter konsumtion uppgick därmed till 139 000 ton. Av dessa samlades 72 000 respektive 26 000 ton in för återvinning från kontor respektive hushåll. Återvinningsgraden beräknat på återvinningsbart papper uppgick därmed till drygt 70 %. Återvinningsgraden har dessförinnan i flera år överstigit det långsiktiga målet på 75 % återvinningsgrad.

4.4. Naturvårdsverkets analys och överväganden

4.4.1. Begreppet producent - förpackningar

Vid en översyn av begreppet producent uppkommer att antal principiella frågor kring begreppets utformning. Sådana frågor är om samma producentbegrepp ska gälla för producentansvarets båda delar (utformning och insamling), om begreppet ska vara oberoende av vilken typ av förpackning det handlar om och om mer än en aktör ska kunna vara producent per förpackning. Dessa olika sätt att se på begreppet gör att ett antal alternativa producentbegrepp kan identifieras. Nedan presenteras dessa alternativ tillsammans med de för- och nackdelar som respektive alternativ kan innebära.

Det bör noteras att Naturvårdsverket valt att använda sig av begreppet serviceförpackningar istället för tillverkarförpackningar. Innebörden är dock densamma.

Alternativ 1 - Nuvarande producentbegrepp behålls

Kännetecken	Samma producentbegrepp används för såväl utformnings- som insamlingsansvar. Alla aktörer i distributionskedjan definieras som producenter. Producentbegreppet anpassas inte till typ av förpackning.
Definition av producent	”Den som yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller

	skyddas eller presenteras av en förpackning.”	
Övriga ändrade bestämmelser	-	
För- och nackdelar	+ Nuvarande uppbyggda system för finansiering av insamlingen kan bibehållas. + Tillsynen kan riktas mot mer än en aktör i distributionskedjan utifrån tillsynsmyndighetens bedömning av vem som har störst rådighet att åtgärda en brist i efterlevnaden.	- Producenterna kan ha skyldigheter som de inte har rådighet att efterleva. Exempelvis har tillverkaren av andra förpackningar än serviceförpackningar inte kännedom om hur stor andel av dessa som stannar på den svenska marknaden och som därmed ska omhändertas som avfall. - Ett mycket stort antal företag definieras som producenter vilket försvårar exempelvis tillsyn och finansieringen av denna. - En stor andel av producenterna har skyldigheter utan att det sannolikt är miljömässigt motiverat. - Risk för att tillsynen försvåras genom att en producent kan anse att en annan producent har ansvaret i de fall överlapp finns.

Alternativ 2 - Producentbegrepp som utgår från utformningsansvaret

Kännetecken	Samma producentbegrepp används för såväl utformnings- som insamlingsansvar. Producentbegreppet inkluderar enbart de aktörer som i första
--------------------	--

	ledet tillhandahåller förpackningar eller som genom särskilda krav påverkar förpackningens utformning. Hänsyn tas inte till huruvida det är lämpligt att de aktörer som inkluderas i producentbegreppet har insamlingsansvar. Producentbegreppet anpassas inte till typ av förpackning.	
Definition av producent	”Den som 1. genom att tillverka eller till Sverige föra in en förpackning, med eller utan vara, sätter denna på den svenska marknaden för första gången, eller 2. låter tillverka en förpackning med särskilda krav på förpackningens utformning och materialval, med undantag för tryck.”	
Övriga ändrade bestämmelser	-	
För- och nackdelar	+ Tydligt vem som ska se till att produktkraven i förpackningsförordningen är uppfyllda när standardförpackningar sätts på marknaden. + Tydligt att även beställaren genom sina önskemål har ett ansvar för utformning och val av förpackningsmaterial. + Antalet producenter och därmed också antalet tillsynsobjekt minskar betydligt jämfört med gällande definition.	- Med undantag för tillverkarförpackningar har den som sätter förpackningar på marknaden inte kännedom om hur stor andel av dessa som stannar på den svenska marknaden och som därmed ska omhändertas som avfall. - Nuvarande finansieringslösning för insamlingssystemen behöver ändras med risk för att finansieringen blir mer administrativt kostsam. Detta eftersom vissa av dem som idag finansierar insamlingen inte längre skulle ha något producentansvar. - Både tillverkare och beställare anses som

	producent i vissa fall. – Risk för en otydlig gränsdragning avseende vem som ska anses låta tillverka en förpackning, och vad som är ”särskilda krav”.
Annan lagstiftning med motsvarande lösning	Förordningen om producentansvar för elutrustning ²⁷ och batteriförordningen ²⁸ innehåller producentbegrepp som tar sikte på den som sätter produkten på marknaden.

Alternativ 3 - Producentbegrepp som utgår från insamlingsansvaret

Kännetecken	Samma producentbegrepp används för såväl utformnings- som insamlingsansvar. Producentbegreppet inkluderar enbart de aktörer som anses bäst lämpade att ha insamlingsansvar. Hänsyn tas inte till huruvida det är lämpligt att de aktörer som inkluderas i producentbegreppet har utformningsansvar. Producentbegreppet anpassas till typ av förpackning.
Definition av producent	”Den som 1. tillverkar eller till Sverige för in en serviceförpackning och släpper ut den på den svenska marknaden, 2. fyller eller på annat sätt använder en annan förpackning än serviceförpackning, i syfte att innehålla, skydda, hantera, leverera eller presentera en vara och släpper ut denna vara inklusive förpackning på den svenska marknaden, eller 3. till Sverige för in en förpackad vara och släpper ut denna inklusive förpackning på den svenska

²⁷ Förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning

²⁸ Förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier

	marknaden.”	
Övriga ändrade bestämmelser	-	
För- och nackdelar	+ Nuvarande uppbyggda system för finansiering av insamlingen kan bibehållas. + Antalet producenter begränsas till vad som är nödvändigt för att säkerställa att ansvaret för att samla in förpackningsavfallet täcks fullt ut för alla förpackningar. + Endast en producent per förpackning. + Antalet producenter och därmed också antalet tillsynsobjekt minskas betydligt jämfört med gällande definition.	- Tillverkare av andra förpackningar än serviceförpackningar kan sätta förpackningar på marknaden utan ansvar för att de väsentliga kraven är uppfyllda. - Alternativet förutsätter att begreppet serviceförpackning definieras med risk för gränsdragningsproblem vid framtida tillämpning. - Utformningsansvaret för beställare gäller endast industriella fyllare, inte till exempel stora snabbmatskedjor med särskilda krav på hur förpackningen utformas.

Alternativ 4 - Producentbegreppet används inte för utformningsansvar

Kännetecken	Producentbegreppet används enbart för att peka ut insamlingsansvar. Producentbegreppet inkluderar enbart de aktörer som anses bäst lämpade att ha insamlingsansvar. Producentbegreppet anpassas till typ av förpackning.
Definition av producent	”Den som 1. tillverkar eller till Sverige för in en serviceförpackning och släpper ut den på den svenska marknaden, 2. fyller eller på annat sätt använder en annan förpackning än serviceförpackning, i syfte att

	inhålla, skydda, hantera, leverera eller presentera en vara och släpper ut denna vara inklusive förpackning på den svenska marknaden, eller 3. till Sverige för in en förpackad vara och släpper ut denna inklusive förpackning på den svenska marknaden.”	
Övriga ändrade bestämmelser	34 § För de syften som anges i 1 § ska en producent se till att de förpackningar som producenten tillverkar, säljer eller för <u>förpackningar som tillverkas, säljs eller förs</u> in till Sverige utformas, framställs och saluförs på ett sådant sätt att de är återanvändbara eller återvinningsbara så att...	
För- och nackdelar	+ Nuvarande uppbyggda system för finansiering av insamlingen kan bibehållas. + Antalet producenter begränsas till vad som är nödvändigt för att säkerställa att ansvaret för att samla in förpackningsavfallet täcks fullt ut för alla förpackningar. + Endast en producent per förpackning. + Antalet producenter och därmed också antalet tillsynsobjekt minskas betydligt jämfört med gällande definition.	– Alternativet förutsätter att begreppet serviceförpackning definieras med risk för gränsdragningsproblem vid framtida tillämpning. – Utformningsansvaret för beställare gäller endast industriella fyllare, inte till exempel stora snabbmatskedjor med särskilda krav på hur förpackningen utformas. – Inget tydligt tillsynsobjekt för utformningsansvaret, vilket gör att tillsynen endast bedrivs på förpackningar som redan är ute på marknaden.
Annan lagstiftning med motsvarande lösning	Produktkrav utan att den ansvariga benämns producent eller liknande finns i den svenska kemikalielagstiftningen, exempelvis har förpackningsdirektivets krav på högsta tillåtna koncentration av tungmetaller i förpackningar införts på sådant sätt i den svenska lagstiftningen²⁹. I Danmark och Finland används inget producentbegrepp i	

²⁹ 12 § förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter

fråga om kraven förpackningens utformning. I dansk lagstiftning³⁰ anges att förpackningar endast får marknadsföras i Danmark om kraven avseende förpackningarnas utformning är uppfyllda. I finsk lagstiftning³¹ anges att kraven ska vara uppfyllda när förpackningen sätts på marknaden.

Alternativ 5 – Skilda producentbegrepp används för producentansvarets olika delar

Kännetecken Olika producentbegrepp används för utformnings- respektive insamlingsansvar.

De skilda producentbegreppen inkluderar enbart de aktörer som i första ledet tillhandahåller förpackningar eller som genom särskilda krav påverkar förpackningens utformning respektive anses bäst lämpade att ha insamlingsansvar.

Producentbegreppet anpassas till typ av förpackning.

Definition av producent

”Utformningsansvarig producent: Den som

1. genom att tillverka eller till Sverige föra in en förpackning sätter denna på den svenska marknaden för första gången, eller
2. låter tillverka en förpackning med särskilda krav på förpackningens utformning och materialval, med undantag för tryck.”

”Insamlingsansvarig producent: Den som

1. tillverkar eller till Sverige för in en serviceförpackning och släpper ut den på den svenska marknaden,
2. fyller eller på annat sätt använder en annan förpackning än serviceförpackning, i syfte att innehålla, skydda, hantera, leverera eller presentera en vara och släpper ut denna vara inklusive förpackning på den svenska marknaden, eller
3. till Sverige för in en förpackad vara och släpper ut denna inklusive förpackning på den svenska

³⁰ Bekendtgørelse om visse krav til emballager (BEK nr 1049 af 10/11/2011)

³¹ Statsrådets förordning om förpackningar och förpackningsavfall (518/2014)

	marknaden.”	
Övriga ändrade bestämmelser	34 § För de syften som anges i 1 § ska en <u>utformningsansvarig</u> producent se till att de förpackningar som producenten tillverkar, säljer eller för in till Sverige utformas, framställs och saluförs på ett sådant sätt att de är återanvändbara eller återvinningsbara så att... 37 § När en <u>insamlingsansvarig</u> producent yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning ska producenten...	
För- och nackdelar	+ Nuvarande uppbyggda system för finansiering av insamlingen kan bibehållas. + Antalet insamlingsansvariga producenter begränsas till vad som är nödvändigt för att säkerställa att ansvaret för att samla in förpackningsavfallet täcks fullt ut för alla förpackningar. + Antalet producenter och därmed också antalet tillsynsobjekt minskas betydligt jämfört med gällande definition. Tydligt vem som ska se till att produktkraven i förpackningsförordningen är uppfyllda när standardförpackningar sätts på marknaden. + Även beställaren har genom sina önskemål ett ansvar för utformning och val av förpackningsmaterial.	– Alternativet förutsätter att begreppet serviceförpackning definieras med risk för gränsdragningsproblem vid framtida tillämpning. – Både tillverkare och beställare anses som producent i vissa fall. – Risk för en otydlig gränsdragning avseende vem som ska anses låta tillverka en förpackning, och vad som är ”särskilda krav”. – Begreppet ”serviceförpackning” behöver definieras, om än bara för insamlingsansvaret.

Alternativ 6 - Olika producentbegrepp används för producentansvarets olika delar men med mängden förpackningar som avgörande faktor

Kännetecken	Olika producentbegrepp används för utformnings- respektive insamlingsansvar. De två producentbegreppen baseras på mängden förpackningar och steg i distributionskedjan snarare än typ av förpackning.	
Definition av producent	”Utformningsansvarig producent: Den som 1. genom att tillverka eller till Sverige föra in en förpackning sätter denna på den svenska marknaden för första gången, eller 2. fyller förpackningar och sätter dessa varor inklusive förpackningar på den svenska marknaden till en mängd som överstiger x kg förpackningsmaterial per år” ”Insamlingsansvarig producent: Den som 1. genom att tillverka eller till Sverige föra in en förpackning sätter denna på den svenska marknaden för första gången, eller 2. fyller förpackningar och säljer dessa varor inklusive förpackningar till andra aktörer än slutkonsumenter”	
Övriga ändrade bestämmelser	34 § För de syften som anges i 1 § ska en <u>utformningsansvarig</u> producent se till att de förpackningar som producenten tillverkar, säljer eller för in till Sverige utformas, framställs och saluförs på ett sådant sätt att de är återanvändbara eller återvinningsbara så att... 37 § När en <u>insamlingsansvarig</u> producent yrkesmässigt tillverkar, säljer eller till Sverige för in en förpackning eller en vara som är innesluten i eller skyddas eller presenteras av en förpackning ska producenten...	
För- och nackdelar	+ Nuvarande uppbyggda system för finansiering av insamlingen kan bibehållas.	– Med undantag för tillverkarförpackningar har den som sätter förpackningar på

+ Antalet producenter och därmed också antalet tillsynsobjekt minskas betydligt jämfört med gällande definition.	marknaden inte kännedom om hur stor andel av dessa som stannar på den svenska marknaden och som därmed ska omhändertas som avfall.
+ Innebär troligen inga gränsdragningsproblem	– Mer än en producent per förpackning.
+ Även beställaren har genom sina önskemål ett ansvar för utformning och val av förpackningsmaterial.	– Mängdgränsen gör att huruvida ett företag anses vara producent eller ej kan variera från år till år.
+ Begreppet serviceförpackning behöver inte definieras.	– Mängdgränsen kan vara ett trubbigt mått på vilken miljöpåverkan ett företags utformning av förpackningarna har.

NATURVÅRDSVERKET'S ÖVERVÄGANDEN

Med nuvarande breda producentbegrepp har lagstiftaren säkerställt att alla som deltar i distributionen av förpackningen också har ett producentansvar. Att alla har ett ansvar innebär emellertid inte att alla aktörer agerar i enlighet med sitt ansvar. Medvetenheten om producentansvaret är sannolikt låg hos en stor andel av de företag som idag omfattas av producentbegreppet. Dessutom har många av dessa företag troligen ingen reell rådighet över att leva upp till sitt ansvar. Det gör att producentansvaret blir urvattnat och att tillsynen blir svår att genomföra då en utpekad producent kan argumentera för att det är någon annan producent som har den reella rådigheten.

Naturvårdsverket bedömer att det också kan vara miljömässigt motiverat att inte låta alla aktörer i distributionskedjan omfattas av producentansvaret. Det gäller i synnerhet de aktörer som vid försäljningstillfället fyller en förpackning som kunden tar med sig (serviceförpackningar). Ambitionen bör därför vara att minska antalet aktörer som definieras som producenter och istället rikta producentansvaret mot de aktörer som har en reell rådighet att efterleva ansvaret och påverka utformningen och insamlingen av förpackningarna.

Naturvårdsverket anser därför att nuvarande breda producentbegrepp bör smalas

av. Naturvårdsverket har, i samband med avfallsutredningen³², framfört liknande synpunkter.

Med undantag för alternativ 1 innebär de presenterade alternativen ovan just detta, bland annat genom att inga återförsäljare definieras som producenter.

När det gäller insamlingsansvaret innebär FTI:s och TMR:s finansieringsmodell en indikation på vilka aktörer som lämpligen bör ha insamlingsansvaret. Finansieringsmodellen har utarbetats utifrån erfarenheten att det är den ur administrativt och praktiskt hänseende mest lämpliga lösningen mot bakgrund av hur insamlingskravet är utformat idag. Modellen bygger på att de som har bäst kännedom om vilken marknad (svensk eller annan) som förpackningarna hamnar på är de som betalar för insamlingen. Detta samtidigt som insamlingen av samtliga förpackningar är finansierad.

Naturvårdsverket anser att det inte finns några skäl för att frågå nuvarande tillämpning. Det begrepp som definieras enligt alternativen 3, 4 och 5 ovan bör därför användas för att peka ut den som är insamlingsansvarig. Skillnaden mellan dessa alternativ är att i alternativ 3 används samma producentbegrepp även för utformningsansvaret, i alternativ 4 används inte något producentbegrepp för att peka ut utformningsansvaret och i alternativ 5 används olika producentbegrepp för utformnings- respektive insamlingsansvaret.

Att inte uttryckligen peka ut den ansvariga för utformningen utan istället ange att endast förpackningar som uppfyller de väsentliga kraven får sättas på marknaden är ett tänkbart alternativ. Det visar sig inte minst i att delar av de väsentliga kraven redan är införda på sådant sätt i den svenska kemikalielagstiftningen och att såväl Danmark som Finland valt en sådan lösning. Naturvårdsverket anser emellertid att det har ett värde att definiera vem som är producent. Exempelvis blir producenten då ett tydligare tillsynsobjekt och tillsynen kan bedrivas proaktivt med fokus på hur producenten säkerställer att förpackningen uppfyller de väsentliga kraven. I det fall producentbegreppet inte används blir det snarare frågan om en reaktiv tillsyn som bedrivs på förpackningar som redan finns ute på marknaden. Begreppet producent bör därför användas även för att peka ut vem som har utformningsansvaret.

Återstår då frågan om att ha ett enda producentbegrepp eller ett tudelat. Utgångspunkten bör enligt Naturvårdsverket vara att ha ett enda producentbegrepp eftersom det ger en tydligare och enhetligare lagstiftning. Att utformnings- och insamlingsansvaret är knutet till samma producenter kopplar även till förordningens syfte att minska förpackningsavfallet. Den som även ansvarar för insamlingen har ett starkare incitament att utforma förpackningarna på ett sätt som gynnar återvinningen av dem.

³² Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering SOU 2012:56 och Naturvårdsverkets yttrande NV-08324-12, 2012-12-13

Detta leder fram till alternativ 3, enligt vilket fyllaren, men inte tillverkaren, har ansvar för utformningen i fråga om andra förpackningar än serviceförpackningar. Att inte tillverkaren har ett ansvar kan vid en första anblick verka olämpligt. Det är emellertid fyllaren som vet vad förpackningen ska användas till och vilka påfrestningar den kommer att utsättas för. Fyllaren har därmed bäst kunskap om hur förpackningen bör vara utformad. Genom efterfrågan och specifika krav påverkar fyllaren de förpackningar som tillverkaren levererar.

Samma resonemang skulle kunna användas angående serviceförpackningar. Naturvårdsverket anser emellertid att det finns en avgörande skillnad. För den som fyller förpackningar industriellt är själva förpackandet generellt sett en icke obetydlig del av verksamhet. Med tanke på att varan ska transporteras och kanske hanteras i flera led innan den når slutkonsument behöver fyllaren ställa specifika krav på förpackningens utformning. En sådan verksamhetsutövare kan därför förväntas ha tillräcklig kunskap för att ta ställning till hur förpackningen ska utformas för att uppfylla kraven i lagstiftningen. I fråga om serviceförpackningar bedömer Naturvårdsverket att det i större grad är frågan om så kallade lagerförpackningar (till skillnad från kundanpassade förpackningar). Det vill säga det är ofta frågan om standardiserade förpackningar som förses med tryck. Generellt sett har troligen fyllare av sådana förpackningar mindre kunskap och rådighet över förpackningens utformning. Vissa undantag finns, exempelvis större snabbmatskedjor, där även tillverkarförpackningar kan vara specifikt kundanpassade.

Ur ett EU-rättsligt perspektiv bör det inte vara ett problem att det är fyllaren av andra förpackningar än serviceförpackningar som har utformningsansvaret. Varken utformnings- eller insamlingsansvaret för en förpackning inträder förrän en förpackning sätts på marknaden. Begreppet "sätta på marknaden" finns inte definierat i vare sig direktivet eller den svenska förordningen, men viss vägledning finns bland annat i EU-kommissionens guide för genomförandet av EU:s produktbestämmelser, den s.k. "Blå boken" (se avsnitt 4.1.1). Som framgår av avsnitt 4.1.1 släpps en produkt ut på marknaden när den tillhandahålls på unionsmarknaden första gången. En produkt tillhandahålls på marknaden när den levereras för distribution, förbrukning eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet. När man här talar om produkt avses en färdig produkt, inte en vara som fortfarande befinner sig i tillverkningsstadiet. En produkt sätts således inte på marknaden genom att den levereras till en ny tillverkare för vidare bearbetning till färdig produkt. En förpackning torde därför inte sättas på marknaden förrän den monterats, fyllts, lämnat tillverkningsstadiet och kan saluföras. Det är också en ur miljöperspektiv rimlig tolkning då det är först då, när förpackningen fått sin användning, som det går att säkert bedöma om de väsentliga kraven är uppfyllda.

I enlighet härmed bedömer Naturvårdsverket att en tillverkare av andra förpackningar än serviceförpackningar normalt inte är den som sätter en

förpackning på marknaden, utan detta sker i nästa led, när förpackningen fyllts och kan saluföras.

Sammantaget gör ovanstående att Naturvårdsverket anser att samma producentbegrepp bör användas för såväl utformnings- som insamlingsansvar och då i enlighet med alternativ 3 ovan. Ett sätt att låta även fyllare av större mängder tillverkarförpackningar omfattas av producentansvaret skulle kunna vara att utöka producentdefinitionen enligt alternativ 3 till att även omfatta producenter som fyller tillverkarförpackningar överstigande en viss årlig mängd. Det innebär emellertid att ett företag kan anses vara producent ett år men inte nästkommande samt att man behöver definiera på vilken nivå (koncern, org.nr, försäljningsställe etc.) som mängderna ska beräknas. Naturvårdsverket har valt att inte gå vidare med en sådan lösning.

Det finns emellertid andra frågeställningar förknippade med ett producentbegrepp enligt alternativ 3. Framför allt innebär det att begreppet serviceförpackningar behöver definieras. Förenklat innebär serviceförpackningar sådana förpackningar som fylls vid försäljningstillfället eller som används för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring och liknande. I FTI:s anvisningar finns en mängd exempel på vad som ingår respektive inte ingår i begreppet. Naturvårdsverket anser att det inte är möjligt eller lämpligt att i förpackningsförordningen föra in motsvarande detaljerade beskrivning. Istället bör begreppet definieras enligt den kortfattade och förenklade beskrivningen ovan.

Huruvida en sådan definition av serviceförpackningar kommer att orsaka framtida tillämpningsproblem är svårt att förutse. Intentionen är dock att inte ändra på nuvarande tillämpning av begreppet ("tillverkarförpackningar"). Om det krävs kan Naturvårdsverket utarbeta en vägledning om vad begreppet omfattar med utgångspunkt i FTI:s anvisningar. Eventuella tolkningsproblem bör också ses i ljuset av den förbättring som alternativet, enligt Naturvårdsverkets mening, innebär i jämförelse med nuvarande breda begrepp.

Distansförsäljning

Samtliga förslag till producentdefinition ovan innebär, liksom nu gällande producentdefinition, att förpackningar som säljs på distans, dvs. från en tillverkare/säljare direkt till en slutanvändare i ett annat land, inte kommer att omfattas av något producentansvar. Detta gäller framförallt förpackningar och förpackade varor som säljs från Sverige till en slutanvändare i ett annat land, eftersom man enligt förslagen ovan är producent endast om man släpper ut en förpackning på den svenska marknaden. För förpackningar som säljs från en tillverkare i ett annat land till en slutanvändare i Sverige finns visserligen en producent, sett till definitionens ordalydelse. Där finns nämligen inget krav på att producenten ska vara etablerad i Sverige. Däremot är det svårt att se att det kommer att kunna ställas några krav på en sådan utländsk aktör utifrån vår nationella lagstiftning.

Enligt förpackningsdirektivet ska varje medlemsland vidta åtgärder för att uppnå i direktivet angivna återvinningsmål och för detta bl.a. inrätta insamlings- och återvinningssystem, samt se till att alla förpackningar som släpps ut på marknaden uppfyller alla väsentliga krav som anges i direktivet. Förpackningsdirektivet föreskriver inte att det ska finnas ett producentansvar för förpackningar. Det är något som Sverige valt att införa i syfte att uppfylla direktivets krav.

Som jämförelse kan nämnas att WEEE-direktivet förutsätter införande av ett producentansvar. Där finns dessutom särskilt angivet ett producentansvar för den som säljer elutrustning på distans till ett annat EU-land. Producenten/säljaren har i dessa fall en skyldighet att utse ett ombud i det land som elutrustningen säljs till. Detta ombud ska se till att uppfylla producentansvaret i det landet, för producentens räkning. Det är svårt att se att går att kräva något liknande i fråga om förpackningar som säljs på distans, eftersom det saknas stöd för detta i förpackningsdirektivet.

När det gäller insamlingen av förpackningar som säljs till Sverige på distans behöver det inte utgöra något större problem i praktiken. Även om det inte finns någon producent, som tar ansvar för insamlingen av förpackningen, så gäller 24 a, b §§ i avfallsförordningen. Innehavaren av förpackningsavfallet ska lämna förpackningar till ett insamlingssystem. Det innebär förvisso att befintliga insamlingssystem får stå för kostnaden för att samla in dessa förpackningar, men också att avfallet därmed kommer att omfattas av rapporteringen gällande insamlade- och återvunna mängder. Däremot kommer det att saknas uppgift om hur stora mängder förpackningar som satts på den svenska marknaden genom distansförsäljning. Det kan dock antas att det endast rör sig om en mycket liten andel av den totala mängd förpackningar som sätts på den svenska marknaden.

För förpackningar som säljs från Sverige till annat EU-land måste insamlingsansvaret rimligen regleras i landet där de blir avfall.

Däremot, när det gäller ansvaret för hur en förpackning utformas, måste det lämpligen regleras i det land som förpackningarna säljs *ifrån*. Det är säljaren som sätter förpackningen på marknaden i samband med distansförsäljningen. Det får betraktas som omöjligt för myndigheterna i landet som förpackningarna säljs till att kontrollera om de är korrekt utformade, eftersom de säljs direkt till slutanvändare. Som ovan nämnts har Sverige en skyldighet att kontrollera att förpackningar släpps ut på marknaden endast om de uppfyller kraven i direktivet. I förslagen till producentdefinition ovan saknas utpekande av någon som är ansvarig för utformningen vid distansförsäljning från Sverige till annat EU-land. Dessa förpackningar hamnar helt utanför systemet och det finns ingen att rikta några krav emot när det gäller förpackningens utformning. Enligt vår bedömning torde detta strida mot direktivet.

Som ovan nämnts är det dock sannolikt förhållandevis små mängder förpackningar som säljs på distans. Det är svårt att hitta ett lämpligt sätt att

reglera producentansvaret för distansförsäljning. Den har inte heller tidigare omfattats av producentansvaret för förpackningar. Naturvårdsverket har därför valt att avstå från att föreslå en producentdefinition där även distansförsäljare omfattas.

4.4.2. Väsentliga krav i förpackningsförordningen

Som konstaterats i avsnitt 4.1.1 skiljer sig förpackningsförordningen från förpackningsdirektivet på en rad punkter när det gäller de väsentliga kraven. Naturvårdsverket har inte gjort någon bedömning av vilka konsekvenser det kan få, men teoretiskt skulle det kunna innebära att förpackningar som är tillverkade i enlighet med Europastandarderna inte får sättas på den svenska marknaden.

Naturvårdsverket lämnar inga förslag till ändringar eftersom det inte ingår i uppdraget, men anser att direktivets väsentliga krav bör föras in i förpackningsförordningen på ett sätt som säkerställer att innebörden är den samma. Det bör vidare göras en referens i förpackningsförordningen till de harmoniserade Europastandarderna med angivande av att dessa har en presumtiv verkan.

4.4.3. Begreppet producent - returpapper

Som redovisats i avsnitt 4.2 består producentansvaret för returpapper enbart av en skyldighet att samla in returpapperet. Det innebär att skilda producentbegrepp för olika delar inte behöver övervägas när det gäller returpapper. De alternativ som Naturvårdsverket identifierat handlar snarare om hur producentbegreppet kan förtydligas eller smaltas av.

Alternativ 1 - Nuvarande producentbegrepp behålls

Kännetecken	Producentbegrepp som omfattar tre grupper av aktörer. Inget förtydligande om vilka aktörer som ingår i begreppet. Ingen ändring i sak av producentbegreppet.
Definition av producent	”Den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige 1. tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på, 2. trycker eller låter trycka tidningar, eller 3. till Sverige för in tidningar.”

För- och nackdelar	+ Konkurrens mellan operatörer av insamlingssystem genom att de skilda producenterna kan uppdra åt skilda insamlingssystem att samla in returpapperet. + Genom att alla som sätter tidningar på marknaden har producentansvar underlättas uppföljningen av återvinningsmålet (kan även lösas genom rapporteringsplikt utan producentansvar)	– Tolkningsutrymme i fråga om vem som ska anses trycka eller låta trycka (eller föra in) tidningar yrkesmässigt och därmed anses vara producent – Det breda producentbegreppet saknar reell betydelse genom att den allra största delen av producenterna i praktiken inte bidrar till producentansvarets genomförande.
---------------------------	---	--

Alternativ 2 – Nuvarande producentbegrepp behålls men förtydligas i enlighet med rättsfall

Kännetecken	Producentbegrepp som omfattar tre grupper av aktörer. Förtydligande av gällande producentbegrepp genom att mark- och miljödomstolens konstaterande i den så kallade Vafabdomen förs in i definitionen. Ingen ändring i sak av producentbegreppet.
Definition av producent	”Den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige 1. tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på, 2. trycker eller låter trycka tidningar, eller 3. till Sverige för in tidningar. <i>Som producent räknas endast den som till en beaktansvärd del av sin yrkesmässiga verksamhet bedriver tillverkning eller införsel enligt första stycket.”</i>
För- och nackdelar	+ Konkurrens mellan operatörer av insamlingssystem genom – Tolkningsutrymme i fråga om vem som ska anses trycka eller låta trycka (eller

	att de skilda producenterna kan uppdra åt skilda insamlingssystem att samla in returpapperet.	föra in) tidningar som en beaktansvärd del av sin yrkesmässiga verksamhet och därmed anses vara producent.
		– Det breda producentbegreppet saknar reell betydelse genom att den allra största delen av producenterna i praktiken inte bidrar till producentansvarets genomförande.

Alternativ 3 – Nuvarande producentbegrepp behålls men förtydligas genom SNI-koder

Kännetecken	Producentbegrepp som omfattar tre grupper av aktörer. Förtydligande genom att SNI-koder för förlag för dagstidningar och tidskrifter ersätter begreppet ”låter trycka tidningar”.	
Definition av producent	”Den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige 1. tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på, 2. trycker tidningar, 3. låter trycka tidningar och omfattas av SNI 2007-koderna 58.131 eller 58.140 eller 4. till Sverige för in tidningar.”	
För- och nackdelar	+ Konkurrens mellan operatörer av insamlingssystem genom att de skilda producenterna kan uppdra åt skilda insamlingssystem att samla in returpapperet.	– Otydligt var gränsen går för att någon ska anses föra in tidningar till Sverige yrkesmässigt och därmed anses vara producent. – Det breda producentbegreppet saknar

+ Antalet producenter minskar.	reell betydelse genom att den allra största delen av producenterna i praktiken inte bidrar till producentansvarets genomförande. – Inte miljömässigt motiverat att förlag men inte andra som låter trycka har producentansvar
---------------------------------------	---

Alternativ 4 – Begränsa producentbegreppet till papperstillverkare och tidningsimportörer och förtydliga i enlighet med rättsfall

Kännetecken	Producentbegreppet omfattar enbart två grupper av aktörer. Den del av producentbegreppet som hittills har orsakat tvister stryks.	
Definition av producent	”Den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige 1. tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på eller 2. till Sverige för in tidningar. <i>Som producent räknas endast den som till en beaktansvärd del av sin yrkesmässiga verksamhet bedriver tillverkning eller införsel enligt första stycket.”</i>	
För- och nackdelar	+ Konkurrens mellan operatörer av insamlingssystem genom att de skilda producenterna kan uppdra åt skilda insamlingssystem att samla in returpapperet. + Antalet producenter minskar.	– Tolkningsutrymme i fråga om vem som ska anses trycka eller låta trycka (eller föra in) tidningar som en beaktansvärd del av sin yrkesmässiga verksamhet och därmed anses vara producent. – Det avsmalnade men fortfarande breda producentbegreppet saknar reell betydelse genom att den

allra största delen av producenterna i praktiken inte bidrar till producentansvarets genomförande.

Alternativ 5 – Begränsa producentbegreppet till enbart papperstillverkare

Kännetecken	Producentbegrepp som omfattar endast en grupp av aktörer. Den del av producentbegreppet som hittills orsakat tvister stryks tillsammans med ytterligare en del som potentiellt skulle kunna orsaka framtida tvister.	
Definition av producent	”Den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på.”	
För- och nackdelar	+ Antalet producenter minskar från tusentals till tre, vilket underlättar tillsynen. + Den otydlighet som finns i nuvarande definition och som föranlett flera rättsfall försvinner. + Definitionen stämmer bättre överens med den tillämpning som sker idag. + Endast en producent per tidning	– Konkurrensen mellan insamlingssystemen upphör i och med att de producenter som för närvarande anlitar insamlingssystem som konkurrerar med Pressretur inte längre skulle anses vara producenter. Det insamlingssystem som ägs av de tre papperstillverkarna, Pressretur, får därigenom ett monopol. – Alla tidningar (enligt returpappersförordningens definition) som sätts på svenska marknaden omfattas inte av producentansvaret. – Information om mängden tidningar som sätts på marknaden behöver tas in på annat sätt än genom den rapportering som sker som en del av producentansvaret. – De tre företag som, enligt

alternativet, skulle anses vara producenter får ensamma stå för hela kostnaden i det fall priset på returpapper som råvara faller.
--

I samband med de samråd som hållits inom genomförandet av detta uppdrag har Naturvårdsverket även fått förslag på ett alternativ som innebär att producentbegreppet definieras enligt följande:

”Den som yrkesmässigt för distribution inom Sverige

1. tillverkar eller till Sverige för in sådant papper som tidningar trycks på,
2. trycker eller låter trycka tidningar, eller
3. till Sverige för in tidningar.

Den som i annan yrkesmässig verksamhet än de som i punkterna 1-3 frambringar returpapper omfattas inte av denna förordning.”

Naturvårdsverket bedömer att det föreslagna tillägget i definitionen saknar betydelse eftersom annan verksamhet än de som anges i punkterna 1-3 per definition inte omfattas av begreppet producent. Detta oavsett det föreslagna tillägget. Naturvårdsverket har därför inte studerat förslaget närmare.

Slopat producentansvar

Ett mer drastiskt alternativ till att ändra producentbegreppet är att slopa producentansvaret och låta aktörer på den fria marknaden sköta insamling och återvinning av returpapperet. Det vill säga på samma sätt som för kontorspapper idag.

En sådan ändring av lagstiftningen skulle kräva kompletterande lagstiftning för att exempelvis följa upp insamlings- och återvinningsgraden. Dessutom skulle det krävas en betydligt grundligare konsekvensanalys än vad som varit möjligt att genomföra inom detta uppdrag.

NATURVÅRDSVERKET'S ÖVERVÄGANDEN

Till skillnad från producentansvaret för förpackningar omfattas även tillverkarna av råmaterialet, papperet, av producentansvaret för returpapper. Det är de som idag finansierar insamlingen av returpapperet. Övriga aktörer som definieras som producenter, exempelvis tryckerier och förlag, är anslutna till insamlingssystemet genom avtal men bidrar inte finansiellt till insamlingen. Denna lösning har gjort att frågan om vem som är producent mer eller mindre

saknar betydelse när det gäller skyldigheterna enligt förordningen. Frågan har dock stor betydelse när det gäller rätten till returpapperet som resurs.

Naturvårdsverket konstaterar att lagstiftning generellt sett alltid innehåller ett mått av tolkningsutrymme. Att helt undvika det är i de flesta fall inte möjligt. Ambitionen bör emellertid vara att ju större betydelse en bestämmelse har desto mindre bör tolkningsutrymmet vara. Tolkningsutrymmet och risken för tvister bör också vägas mot nyttan av bestämmelsen i fråga.

Naturvårdsverket ser fyra sätt att hantera det tolkningsproblem som nuvarande producentdefinition innebär:

- behålla nuvarande definition och låta rättspraxis förtydliga producentbegreppet (alternativ 1 enligt ovan)
- minska tolkningsutrymmet genom att förtydliga definitionen (alternativ 2 och 3)
- överväga nyttan av nuvarande producentbegrepp och begränsa begreppet till vad som anses nödvändigt (alternativ 4 och 5)
- minska producentbegreppets betydelse (se nedan)

Behålla nuvarande definition och låta rättspraxis förtydliga producentbegreppet

Om nuvarande producentbegrepp behålls finns det risk för fortsatta rättstvister kring vem som ska anses vara producent även om tolkningsutrymmet minskats genom Vafab- domen. Detta föranlett av en fråga, producenternas ensamrätt till returpapperet, som inte ingår i returpappersförordningens syfte. Naturvårdsverket anser därför att alternativa producentbegrepp i första hand bör övervägas.

Minska tolkningsutrymmet genom att förtydliga definitionen

Alternativ 2 innebär att definitionen förtydligas genom att MÖD:s konstaterande i Vafab-fallet förs in i definitionen. Naturvårdsverket konstaterar emellertid att tolkningsutrymmet då istället blir en fråga om vad som avses med begreppet beaktansvärd del. Naturvårdsverket anser att tolkningsutrymmet, trots förtydligandet, är för stort med hänsyn till den avgörande betydelse som producentbegreppet har.

Alternativ 3 innebär att producentbegreppet förtydligas på så sätt att den andra punkten i nuvarande definition delas upp i de som trycker och de företag som enligt standarden SNI-2007 klassas som förlag för dagstidningar och tidskrifter (d.v.s. en del av de som låter trycka). Naturvårdsverket konstaterar att det skulle minska tolkningsutrymmet påtagligt. Alternativet innebär att den grupp av aktörer som "låter trycka tidningar" minskar avsevärt. Exempelvis kommer alla aktörer som yrkesmässigt låter trycka annat än dagstidningar och tidskrifter att inte längre vara producenter. Naturvårdsverket konstaterar att allt returpapper,

trots ändringen, skulle rymmas inom producentansvaret eftersom papperet på vilket tryckningen sker antingen har tillverkats i eller förts in till Sverige. Därmed är producenter enligt definitionens första punkt ensamt ansvariga för den delen av returpapperet. Tolkningsutrymmet består dock i fråga om vem som ska anses yrkesmässigt föra in tidningar till Sverige.

Överväga nyttan av nuvarande producentbegrepp och begränsa det till vad som anses nödvändigt

Som konstaterats ovan saknar nuvarande breda producentbegrepp betydelse för finansieringen av insamlingen av returpapperet idag. I samband med de samråd som hållits inom genomförandet av detta uppdrag har det emellertid förts fram åsikter om att det breda producentbegreppet trots detta fyller en funktion. Detta eftersom förlag och tryckerier indirekt anses ha en påverkan på återvinningsbarheten genom val av färgtyp, inplastning och liknande. Ansvar för insamling och återvinning innebär ett incitament för dessa aktörer att säkerställa att returpapperet är återvinningsbart anser branschföreträdare.

När alternativ 4 och 5 övervägs behöver effekten på returpapperets återvinningsbarhet av detta ansvar vägas mot det tolkningsutrymme som nuvarande producentbegrepp ger och de tvister som följer. Effekten är emellertid mycket svår att värdera och en sådan avvägning är följaktligen svår att göra.

Minska producentbegreppets betydelse

Att minska producentbegreppets betydelse kan ske på flera sätt när det gäller rätten till returpapperet. Ett sätt är att stryka kravet på att den som driver ett insamlingssystem för returpapper ska ha åtagit sig att på uppdrag av en producent samla in returpapper³³. Det vill säga att alla som uppfyller kraven på ett rikstäckande och lämpligt insamlingssystem, har tillstånd samt uppfyller kraven i övrigt enligt förordningen skulle ha rätt att samla in returpapper oavsett om det sker på uppdrag av en producent eller inte. Naturvårdsverket konstaterar att utöver att producentbegreppets skulle förlora sin betydelse för rätten till returpapperet skulle en sådan ändring inte leda till någon större praktisk skillnad mot idag. Detta eftersom det idag räcker med att ha uppdrag från en enda mindre producent för att få samla in returpapper (om kraven enligt förordningen i övrigt är uppfyllda).

Regeringens ambition att låta kommunerna samla in returpapperet kan vara ett annat sätt att minska producentbegreppets betydelse. Detta beroende på vilken finansieringsmodell regeringen väljer för kommunernas insamling. En finansieringsmodell som innebär att det räcker med att en aktör på returpappersmarknaden har uppdrag från *en* producent för att potentiellt ha tillgång till allt det returpapper som kommunerna samlat in kommer sannolikt att leda till fler rättstvister. En finansieringsmodell som exempelvis endast låter den

³³ 19 § returpappersförordningen

aktuella aktören få tillgång till returpapper motsvarande den mängd som producenten satt på marknaden gör troligen att producentbegreppet förlorar sin betydelse.

Sammanfattande överväganden

Naturvårdsverket konstaterar att det breda producentbegreppet inte fyller någon funktion när det gäller finansieringen av insamlingen av returpapper. Från branschföreträdare har det emellertid framförts att ansvaret för att returpapperet samlas in och återvinns har betydelse för de val som tryckerier och förlag gör. Nuvarande insamlings- och återvinningssystem fungerar bra och det stora antalet producenter utgör inget problem så länge producentansvaret endast består av ett insamlingsansvar och det löser sig utan finansiellt åtagande från producenterna. Tillsynsbehovet blir därför lågt trots ett stort antal producenter. Att smala av producentbegreppet syftar därför främst till att ta bort det tolkningsutrymme som begreppet idag innebär.

Naturvårdsverket konstaterar att alternativ 4 innebär att det tolkningsutrymme som hittills orsakat rättstvister försvinner. Detta samtidigt som det finns en ansvarig producent för allt returpapper. För att undvika framtida tvister kring vem som yrkesmässigt för in tidningar till Sverige görs också ett förtydligande i enlighet med Vafab-domen.

En sådan lösning innebär att det inte råder något insamlingsansvar för tidningar som förs in till Sverige av aktörer som inte ryms inom detta förtydligade producentbegrepp. Det är å andra sidan inget nytt problem. Även gällande definition med det förtydligande utfallet i Vafab-domen innebär att det inte råder något insamlingsansvar för dessa tidningar. Det är emellertid inget praktiskt problem eftersom dessa tidningar ändå samlas in av existerande insamlingssystem när de kasserats. Sammantaget anser därför Naturvårdsverket att producentbegreppet bör ändras i enlighet med alternativ 4 ovan.

4.4.4. Begreppen tidningar och returpapper

Regeringen anger i beskrivningen av uppdraget till Naturvårdsverket att det är oklart om osålda tidningar omfattas av producentansvaret för returpapper. Naturvårdsverket delar inte den uppfattningen. Det finns ett kvittblivningssyfte med osålda tidningar som inte längre går att sälja. Därmed är de att anse som avfall och per definition returpapper.

I tidigare gällande förordning fanns en otydlighet angående osålda tidningar i och med att det angavs att förordningens syfte var att 75 viktprocent av de tidningar som *konsumeras* i Sverige skulle samlas in för att materialåtervinnas. Denna formulering gjorde att det rådde en osäkerhet kring om osålda tidningar ingick i återvinningsmålet. Formuleringen ändrades i och med den nu gällande förordningen och det bör därför, enligt Naturvårdsverkets mening, inte längre råda någon osäkerhet kring att även osålda tidningar omfattas av producentansvaret.

Enligt branschföreträdare hanteras insamlingssystemet av aktörer som agerar på producenternas uppdrag oberoende av den gamla eller nya förordningen.

Naturvårdsverket har varken funnit att osålda tidningar eller något annat föranleder en ändring av begreppen tidningar och returpapper.

4.4.5. Kontorspapper

Naturvårdsverket konstaterar att återvinningen av kontorspapper ligger på en hög nivå och har gjort det under de senaste åren. Samtidigt är den potentiella återvinningsgraden troligen lägre för kontorspapper än för returpapper. Detta eftersom kontorspapperet består av dokument som innehavaren i vissa fall inte vill lämna i samlingsbehållare utan istället väljer att göra sig av med på annat sätt.

Hushållen kan idag lämna kontorspapper för återvinning på samma sätt som returpapper. Samtidigt håller utsorterat kontorspapper ett högt värde som råvara vilket innebär ett ekonomiskt incitament för insamling från kontor och andra arbetsplatser. Detta tillsammans med den redan höga återvinningsnivån gör att Naturvårdsverket bedömer att ett lagstadgat producentansvar för kontorspapper inte skulle leda till en avsevärt högre återvinningsnivå. Det saknas därför anledning att formalisera den insamling och återvinning som sker idag. Naturvårdsverket anser därför att producentansvar inte bör införas för kontorspapper.

4.4.6. Avgiftssystem

Avgiftssystemet saknar betydelse för Naturvårdsverkets översyn av producentbegreppen. Som konstaterades i delredovisningen av detta uppdrag³⁴ påverkas emellertid Naturvårdsverkets förslag till finansieringssystem för tillsynen av förslagen till eventuella ändringar av producentbegreppen.

I fråga om förpackningar baserades Naturvårdsverkets förslag på att de företag som idag inte behöver vara anslutna till insamlingssystemen inte heller behöver betala någon tillsynsavgift. I och med att den föreslagna producentdefinitionen sammanfaller med de företag som idag är anslutna till insamlingssystemen behöver Naturvårdsverkets förslag till avgiftssystem inte revideras.

I fråga om returpapper minskar antalet företag som omfattas av producentbegreppet betydligt med Naturvårdsverkets förslag. Genom att det redan begränsade tillsynsbehovet då minskar ytterligare bedömer Naturvårdsverket att det inte är motiverat att administrera årliga tillsynsavgifter för producenterna. Finansieringen av tillsynen bör istället lämpligen ske med timbaserade avgifter. Att rigga ett system för att ta ut en fast årlig avgift för

³⁴ Avsnitt 8 i skrivelsen Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier – delredovisning av regeringsuppdrag M2014/1900/Ke

tillsyn av ett litet antal returpappersproducenter innebär en onödig administrativ kostnad som inte står i proportion till den nytta som en fast avgift ger.

4.5. Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket redovisar här sina förslag rörande begreppet producent i förpackningsförordningen samt begreppen producent, tidningar och returpapper i returpappersförordningen. Dessutom redovisas förslag till justeringar i fråga om de väsentliga kraven i förpackningsförordningen samt tidigare redovisat förslag till avgiftssystem. För författningsförslag hänvisas till kapitel 3.

4.5.1. Begreppet producent - förpackningar

Naturvårdsverket föreslår att begreppet producent i förpackningsförordningen ändras till alternativ 3 i avsnitt 4.4.1. Det är det alternativ som bäst tillgodoser behovet av att ha en ansvarig producent per förpackning och därmed ett tydligt tillsynsobjekt.

Den föreslagna definitionen förutsätter att begreppet serviceförpackning definieras. Naturvårdsverket föreslår att det sker enligt följande:

”Serviceförpackning: En förpackning som är konstruerad för och avsedd att fyllas vid försäljningstillfället eller som används för obearbetade produkter från jordbruk eller trädgårdsnäring.”

I det fall Naturvårdsverkets förslag skulle bedömas strida mot förpackningsdirektivet med avseende på vid vilket skede i distributionskedjan som de väsentliga kraven ska vara uppfyllda föreslår Naturvårdsverket att producentbegreppet definieras i enlighet med alternativ 5 enligt ovan. Detta alternativ innebär ett uppdelat ansvar (utformning respektive insamling) som också delvis är överlappande, och är därmed mer komplicerat uppbyggt. Samtidigt ger det möjlighet att också ålägga beställarna av förpackningar ett ansvar, vilket framför allt kan vara relevant när det gäller större företag som till exempel snabbmatskedjor.

4.5.2. Begreppet producent - returpapper

Naturvårdsverket föreslår att begreppet producent i returpappersförordningen ändras till alternativ 4 i avsnitt 4.4.3. Det innebär att definitionen av producenter harmoniseras med den praxis som råder på marknaden för att finansiera insamlingen. Med tillägget från Vafab-domen begränsas risken för tolkningsproblem när det gäller vem som yrkesmässigt till exempel importerar tidningar. Genom att tillägget gäller alla punkter i första stycket i bestämmelsen utökas även tillämpningen av principen som fastställdes i domen.

4.5.3. Begreppen tidningar och returpapper

Naturvårdsverket föreslår att begreppen tidningar och returpapper lämnas oförändrade.

4.5.4. Kontorspapper

Naturvårdsverket föreslår att producentansvar inte införs för kontorspapper.

4.5.5. Avgiftssystem

Naturvårdsverket föreslår att tillsynen av producenter i fråga om returpapper istället finansieras genom timbaserad tillsynsavgift. Avgiften per timme föreslås vara 800 kr för varje hel timme handläggningstid.

5. Sanktioner för WEEE-förordningen

5.1. Allmänt om sanktioner och deras syfte

Det är inget självändamål att ha sanktioner. Sanktionerna på miljöområdet är till för att miljöregleringen skall kunna få genomslag och för att utvecklingen i samhället och människors beteenden ska styras in i banor som är långsiktigt hållbara. Sanktionerna kopplar på så vis till det övergripande målet med miljöbalken, en hållbar utveckling (1 kap. 1 §).³⁵

Ett sanktionssystem kan bestå av såväl brottspåföljder som andra sanktioner.

5.1.1. Brottspåföljder

I Sverige indelas brottspåföljder i straff och övriga påföljder. Med straff i juridisk mening menas i regel brottspåföljderna frihetsberövande (fängelse) eller böter. Brott är i juridisk mening en gärning i strid med en lagbestämmelse för vilken det är föreskrivet ett straff. Syftet med straffbestämmelser är dels allmänprevention (avskräckande syfte) dels individualprevention (förhindra återfall). Svensk straffrätt utgår framförallt från allmänpreventionen, det vill säga att syftet med strafflagstiftningen är att få medborgarna i allmänhet att undvika brott. Straffskalan bestäms utifrån hur allvarlig en överträdelse anses vara.

Övriga påföljder kan utgöras av administrativa sanktioner, såsom återkallande av tillstånd eller straffavgifter, företagsbot och annan särskild rättsverkan av brott.

I 29 kap. miljöbalken finns straffbestämmelser kopplade till vissa överträdelser av bestämmelser i miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken. Därutöver finns straffbestämmelser i föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken. Som exempel kan nämnas 76 § i WEEE-förordningen.

Den 1 januari 2007 trädde nya straffbestämmelser i miljöbalken i kraft. En utgångspunkt var att straffbestämmelserna i miljöbalken skulle bli mer effektiva och att endast de allvarligaste överträdelserna ska omfattas av straffansvar. De mindre allvarliga överträdelserna omfattas istället av till exempel miljöstraffavgifter. Dubbla sanktioner i form av både straff och miljöstraffavgift har försvunnit. Som generell princip ska gälla att de handlingsregler som vid en överträdelse ska medföra straffansvar i första hand ska framgå av lag eller av föreskrifter som regeringen meddelat och att endast

³⁵ SOU 2004:37, Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler, delbetänkande av Miljöbalkskommittén, s. 53

handlingsregler som inte behöver kunna beivras med strängare straff än böter ska meddelas av statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner. Miljörättens straffbestämmelser bör så långt det är möjligt och lämpligt samlas i 29 kap. miljöbalken.³⁶

5.1.2. Miljösanktionsavgifter

Miljösanktionsavgifter är en ekonomisk sanktion som infördes genom miljöbalken. I 30 kap. 1 § MB anges vilka typer av överträdelser som kan beläggas med miljösanktionsavgift. Syftet med miljösanktionsavgiften är huvudsakligen detsamma som med straffet; att genom hot om repression ha en preventiv verkan och därigenom öka efterlevnaden av reglerna. Systemet med miljösanktionsavgifter är dock tänkt att vara snabbt, enkelt, tydligt och schabloniserat. De överträdelser som lämpar sig för miljösanktionsavgifter bör vara sådana att de inte bedöms vara så allvarliga att de behöver sanktioneras med straff. Det gäller sådana gärningar eller underlåtenheter som inte direkt kan medföra risker för skador på människors hälsa eller miljön eller som inte av andra skäl är helt centrala för samhällets kontroll till skydd för människors hälsa och miljön. Det ska vara enkelt att konstatera att en överträdelse begåtts och att bestämma vilket belopp som ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Utrymmet för skönsmåssiga bedömningar ska vara litet och beloppet ska bestämmas enligt en fastställd tariff.³⁷

Fördelar som kan lyftas fram med miljösanktionsavgifter är bland annat att en påföljd som kommer i nära anslutning till överträdelsen ger en tydligare och mer direkt signal till företagen. Miljösanktionsavgifter tillsammans med föreläggande och förbud kan få mer preventiv effekt än ett system med straffsanktioner. En fördel för företagen är också att påföljden för samma förseelse blir mer likartad och kommer därmed att upplevas som mer rättvis. Något man bör ha i åtanke är att man, efter att ha beslutat om vitesföreläggande för en överträdelse, normalt är förhindrad att ta ut miljösanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av vitesföreläggandet. Motsvarande gäller i förhållandet mellan vitesföreläggande och straff. Vidare gäller inte den omvända bevisbördan enligt 2 kap. 1 § MB, som tillämpas vid tillståndsprövning och tillsyn, vid beslut om miljösanktionsavgift. En tillsynsmyndighet är dock inte förhindrad att först besluta om miljösanktionsavgift för bristande fullgörelse av ett åliggande och sedan använda vitesföreläggande för att framtvinga fullgörelse i efterhand. Vägran att följa vitesföreläggandet bör i det fallet inte anses utgöra samma överträdelse som den som föranledde beslutet om miljösanktionsavgift³⁸.

³⁶ Prop. 2005/06:182, Miljöbalkens sanktionssystem

³⁷ SOU 2004:37 s 80 f

³⁸ MÖD 2007:41, MÖD 2009:21

5.1.3. Principer för val av sanktion

Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka ett oönskat beteende, bör man i första hand överväga administrativa sanktioner såsom vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd. Straff bör väljas i sista hand.³⁹

För mindre överträdelser, där det viktigaste är att rättelse sker, är det istället för sanktioner ofta lämpligare och effektivare med tillsynsåtgärder i form av förelägganden/ förbud.

Det synsätt som beskrivits ovan har fungerat som utgångspunkt för Naturvårdsverkets förslag till sanktioner för överträdelser av WEEE-förordningens bestämmelser.

5.1.4. Kemikalieinspektionens förslag

I sammanhanget bör också nämnas den promemoria som Kemikalieinspektionen överlämnade till Miljö- och energidepartementet i april 2015 om Effektivare sanktioner på kemikalieområdet. Kemikalieinspektionen vill genom sanktionsväxling införa miljösktionsavgifter för de överträdelser som idag är straffsanktionerade i miljöbalken inom myndighetens ansvarsområde, alternativt endast använda sig av tillsynsåtgärder. Man menar att sanktionssystemet på så sätt skulle bli mer trovärdigt och effektivt samt proportionellt mot överträdelser.⁴⁰

5.2. Tillsyn

Enligt 26 kap 1 § miljöbalken ska tillsyn säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

En tillsynsmyndighet kan bland annat med stöd av 26 kap. 19 § miljöbalken besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Förelägganden kan också förenas med vite.

³⁹ SOU 2013:38 – Vad bör straffas

⁴⁰ Kemikalieinspektionen dnr H15-004175

5.2.1. Skyldighet att åtalsanmäla

Tillsynsmyndigheten är skyldig att åtalsanmäla varje misstanke om brott mot bestämmelser i miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken. Myndigheten anmäler de faktiska förhållandena till polis eller åklagare och gör inte en bedömning av exempelvis om överträdelsen har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet. Tillsynsmyndigheten ska inte heller pröva om brottet kan anses ringa (jfr 29 kap. 11 § 1 st.). Det är den andra myndighetens sak och får framgå av den följande brottsutredningen. Det förhållandet att en tillsynsmyndighet anmäler ett misstänkt brott innebär inte att myndighetens övriga åligganden för att säkerställa syftet och kontrollera efterlevnaden av balken sätts ur spel i avvaktan på en dom eller ett beslut med anledning av anmälan. Tillsynsmyndigheten är skyldig att fortsätta handläggningen och vidta de åtgärder i övrigt som behövs med stöd av till exempel 26 kap. 9 § MB.

5.3. Gällande regelverk och förutsättningar

5.3.1. WEEE-förordningen

Förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning (WEEE-förordningen) syftar bland annat till att

- främja åtgärder som minskar mängden elavfall,
- producenter ska ta ansvar för de problem som elavfall ger upphov till och till att ge dem drivkrafter att vidta avfallsförebyggande åtgärder,
- allt elavfall ska samlas in och hanteras på det sätt som ger bäst resultat för människors hälsa och för miljön
- främja resurseffektivitet och att nå målen för återvinning i förordningen

Förordningen är grundad på EU:s WEEE-direktiv⁴¹ som har ett liknande syfte. Den trädde i kraft den 1 november 2014 och ersatte då tidigare gällande förordning⁴². Sverige hade, redan innan WEEE-direktivet beslutades, infört ett producentansvar för elektriska och elektroniska produkter⁴³.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EG av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (Waste Electric and Electronic Equipment, WEEE)

⁴² Förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter

⁴³ Förordningen (2000:208) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter (numera förordningen (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer).

BERÖRDA AKTÖRER OCH DERAS SKYLDIGHETER

De som berörs av WEEE-förordningen är de som är att anse som producenter, de som säljer eller skänker elutrustning samt de som samlar in den när den har blivit avfall.

Producenter

Som producent anses den som

1. är etablerad i Sverige och i eget namn eller under eget varumärke har tillverkat eller har låtit tillverka eller utforma en elutrustning och gör den tillgänglig på den svenska marknaden,
2. är etablerad i Sverige och i eget namn eller under eget varumärke säljer en elutrustning på den svenska marknaden som har tillverkats av någon annan, om det för elutrustningen inte finns en producent enligt 1 vars varumärke förekommer på elutrustningen,
3. är etablerad i Sverige och släpper ut en elutrustning från ett annat land på den svenska marknaden, eller
4. säljer en elutrustning på distans direkt till en användare i ett land inom EU där säljaren inte är etablerad⁴⁴.

Producenternas skyldigheter skiljer sig åt beroende på om de producerar konsumentelutrustning eller annan elutrustning. Med konsumentelutrustning avses elutrustning som normalt används i hushåll.

Skyldigheterna för producenter av konsumentelutrustning är i huvudsak:

Produktkrav:	Utforma utrustningen så att återanvändning och materialåtervinning främjas samt märka den med föreskriven symbol
Registreringsplikt:	Registrera sig hos Naturvårdsverket med uppgifter om den utrustning som avses sättas på marknaden
Rapporteringsplikt:	Årligen rapportera till Naturvårdsverket vilken mängd elutrustning som satts på marknaden
Insamlingsansvar:	Se till att någon som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem för elavfall har åtagit sig att ta hand om utrustningen när denna blivit avfall

⁴⁴ 9 § WEEE-förordningen

Informationsansvar:	Se till att nödvändig information om utrustningens innehåll och komponenter finns tillgänglig samt att andra än hushåll får information om hur elavfallet ska hanteras
Producentrepresen- tant	Den som är etablerad i Sverige och säljer elutrustning direkt till slutanvändare i en annan medlemsstat (producent enligt punkt 4 ovan) ska utse en producentrepresentant i det land dit elutrustningen levereras.

Skyldigheterna för producenter av annan elutrustning än konsumentelutrustning är i huvudsak:

Produktkrav:	Samma som ovan
Registreringsplikt:	Samma som ovan
Rapporteringsplikt:	Samma som ovan samt årligen rapportera vilka mängder elavfall som har samlats in och hur det har behandlats etc.
Insamlingsansvar:	Kostnadsfritt ta emot utrustningen, när den blivit avfall, på platser med en skälig geografisk spridning samt kostnadsfritt ta emot elutrustning som ersatts av producentens utrustning, och därför blivit avfall, på de platser där den nya utrustningen tillhandahålls
Hanteringskrav	Mottaget elavfall ska hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt som främjar återanvändning
Informationsansvar:	Samma som ovan
Producentrepresen- tant	Samma som ovan.

Distributörer/återförsäljare

De som säljer eller skänker konsumentelutrustning har följande skyldigheter enligt förordningen.

Insamlingsansvar:	Ta emot elavfall kostnadsfritt (olika villkor beroende på butikens storlek)
Informationsansvar:	Informera kunden om möjligheten att lämna elavfall till säljaren.
Hanteringskrav:	Lämna mottaget elavfall till ett tillståndsgivet insamlingssystem

Insamlingssystem

Den som driver ett insamlingssystem för konsumentelavfall har i huvudsak följande skyldigheter enligt förordningen.

Tillståndsplikt:	Ha tillstånd av Naturvårdsverket att driva insamlingssystemet och fortlöpande se till att systemet uppfyller kraven för tillstånd i förordningen (däribland hur avfallet hanteras) samt villkoren i tillståndet. Tillståndsplikten gäller inte kommuners och butikers insamling.
Samrådspikt:	Vid behov samråda med kommunen och andra som driver insamlingssystem
Rapporteringsplikt:	Årligen rapportera till Naturvårdsverket vilka mängder elavfall som har samlats in och hur det har behandlats etc.
Informationsansvar:	Underrätta Naturvårdsverket om eventuella väsentliga förändringar av verksamheten och vad som kommit fram vid samråden

5.3.2. Gällande sanktionsbestämmelser

Sanktionsbestämmelser för WEEE-förordningen finns i ett flertal regelverk.

STRAFFBESTÄMMELSER I 29 KAP. MB

Det finns ett antal straffbestämmelser i 29 kap. MB som kan bli tillämpliga vid vissa överträdelser av bestämmelser i WEEE-förordningen. Dessa är främst otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § MB, förbud att ta befattning med en avfallstransport enligt 29 kap. 9 § första stycket 12 MB samt försvårande av miljökontroll enligt 29 kap. 5 § 1 MB.

Otillåten miljöverksamhet

Eftersom ett tillstånd att bedriva insamling av konsumentelavfall ska anses meddelat med stöd av miljöbalken (se 15 kap. 7 a § MB) faller det in under 29 kap. 4 § första stycket 2. Det innebär att den som inte följer eventuella villkor i tillståndet gör sig skyldig till otillåten miljöverksamhet.

Som princip gäller att skyldigheter som redan följer av lag, förordning eller föreskrifter inte också ska föreskrivas som villkor. Vid de tillståndsprövningar av insamlingssystem som Naturvårdsverket hittills har genomfört har det inte funnits skäl att meddela några ytterligare villkor utöver de krav som följer av förordningen. Tillståndet ska därför normalt inte innehålla några villkor. Skulle Naturvårdsverket framledes finna att tillståndet behöver förenas med villkor kommer dock överträdelser av dessa, som ovan nämnts, att betraktas som otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § första stycket 2.

Förbud att ta befattning med en avfallstransport

Beträffande straffbestämmelsen i 29 kap. 9 § första stycket 12 kan den komma att tillämpas i större omfattning än tidigare, i och med den nya WEEE-förordningen, där det blivit tydligare än tidigare vem som får transportera hushållsavfall som utgörs av elavfall.

Försvårande av miljökontroll

Den som lämnar en oriktig uppgift i en ansökan, anmälan eller annan handling som ska ges in till en myndighet och den oriktiga uppgiften har betydelse ur miljö- eller hälsoskyddssynpunkt för myndighetens prövning eller tillsyn kan dömas för försvårande av miljökontroll. Här under kan till exempel insamlingssystemens och producenternas rapportering till Naturvårdsverket tänkas falla.

Ringa gärning

I fråga om samtliga ovan nämnda straffbestämmelser ska beaktas att det enligt 29 kap. 11 § MB inte ska dömas till ansvar om det är fråga om en gärning som är att anse som ringa. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen. Tillsynsmyndigheten är dock, enligt 26 kap. 2 § MB, alltid skyldig att göra en åtalsanmälan så snart det föreligger misstanke om brott. Det ligger då inte på tillsynsmyndigheten att pröva om brottet kan anses ringa eller om saknas både uppsåt och vårdslöshet.

SANKTIONSBESTÄMMELSER I WEEE-FÖRORDNINGEN*Återkallelse av tillstånd*

Naturvårdsverket får enligt 73 § WEEE-förordningen återkalla tillståndet om insamlingssystemet inte uppfyller kraven i förordningen och det inte är fråga om ringa brister.

Bötesbestämmelser

Enligt 76 § WEEE-förordningen döms den till böter som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter att

1. se till att elutrustningen är märkt enligt vad som följer av 39 §,
2. ta hand om elavfall i enlighet med 40 §, 41 § första stycket och 42 §, och
3. lämna information enligt 66 §.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt 26 kap. miljöbalken får inte dömas till straff enligt WEEE-förordningen för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Det samma gäller om gärningen är belagd med straff enligt 29 kap. miljöbalken.

Även i tidigare gällande WEEE-förordning var dessa överträdelser bötesbelagda.

MILJÖSANKTIONSavgifter

Vissa överträdelser av bestämmelser i WEEE-förordningen är belagda med miljösktionsavgift enligt förordningen (2012:259) om miljösktionsavgifter (MSA-förordningen). Det gäller överträdelser av

- 56 § första stycket 4 och 5 WEEE-förordningen genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter om bland annat insamlad mängd konsumentelavfall till Naturvårdsverket⁴⁵
- 62 § WEEE-förordningen genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter om mängden elutrustning som gjorts tillgänglig på marknaden till Naturvårdsverket⁴⁶
- 63 § WEEE-förordningen genom att vara försenad med att lämna in föreskrivna uppgifter om bland annat insamlad mängd av annat elavfall än konsumentelavfall till Naturvårdsverket⁴⁷

I samtliga fall är miljösktionsavgiften 10 000 kronor.

ÖVRIGA ÅTGÄRDER FRÅN TILLSYNSMYNDIGHETEN

Utöver de sktionsbestämmelser som redovisats ovan kan tillsynsmyndigheten använda sig av tillsynsåtgärder, såsom förelägganden och förbud, för att åstadkomma rättelse.

5.4. Naturvårdsverkets överväganden och förslag till sktioner

Naturvårdsverket redovisar här sina överväganden och förslag rörande sktioner för överträdelse av bestämmelser i WEEE-förordningen. För författningsförslag hänvisas till kapitel 3.

5.4.1. Utgångspunkter

Naturvårdsverkets utgångspunkt är att endast allvarligare överträdelser ska omfattas av straffansvar och att mindre allvarliga överträdelser istället bör omfattas av till exempel miljösktionsavgifter, så att sktionssystemet blir mer trovärdigt och effektivt samt proportionellt mot överträdelsen. Ytterligare en utgångspunkt är att straffbestämmelser så långt möjligt ska samlas i 29 kap. miljöbalken.

⁴⁵ 11 kap. 13-14 a §§ MSA-förordningen

⁴⁶ 11 kap. 13-14 a §§ MSA-förordningen

⁴⁷ 11 kap. 13-14 a §§ MSA-förordningen

Av de överträdelser som hittills varit sanktionerade bör huvuddelen vara det i någon form även fortsättningsvis. Det finns därtill ett flertal bestämmelser i WEEE-förordningen som idag inte är sanktionerade, men som föreslås vara det enligt nedan. I vissa fall föreslås en sanktionsväxling, från böter till miljöstraffavgift och i några par fall föreslås att befintlig sanktion tas bort och ersätts med tillsynsåtgärder.

5.4.2. Straffbestämmelser i 29 kap. miljöbalken

Straffbestämmelserna i 29 kap MB har såvitt Naturvårdsverket känner till, hittills inte tillämpats vid några överträdelser av bestämmelser i WEEE-förordningen.

De straffbestämmelser som kan tänkas aktualiseras även framöver är främst de som nämnts i avsnitt 5.3.2 ovan.

OTILLÅTEN MILJÖVERKSAMHET

Med hänsyn till att det införts tillståndsplikt för insamling av konsumentelavfall bör det också göras tydligt att det inte accepteras att sådan verksamhet bedrivs utan tillstånd. Naturvårdsverkets uppfattning är att en sådan överträdelse bör utgöra en straffbar gärning. Ett tillägg föreslås därför till 29 kap. 4 § första stycket 1 miljöbalken, som innebär att den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd enligt vad som krävs i föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 7 a § miljöbalken gör sig skyldig till otillåten miljöverksamhet. En sådan bestämmelse kommer i så fall även att omfatta överträdelser av kravet på att inneha tillstånd för att samla in förpackningar och returpapper.

Tillståndet för att bedriva insamlingsverksamhet är att jämställa med andra tillstånd som meddelas med stöd av miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken. Det är svårt att motivera varför just dessa tillstånd skulle undantas från straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § första stycket 2, om otillåten miljöverksamhet. Däremot finns skäl att noggrant överväga hur eventuella villkor i tillståndsbeslutet utformas, eftersom en överträdelse av ett villkor utgör en straffbar gärning. Det ska i sammanhanget också beaktas att Naturvårdsverket får återkalla tillståndet om kraven i förordningen inte följs och det inte är fråga om ringa brister samt att det finns bestämmelser om miljöstraffavgift för överträdelser av vissa krav som riktas mot insamlingssystemet.

FÖRBUD ATT TA BEFATTNING MED EN AVFALLSTRANSPORT

För att upprätthålla det system och den ansvarsfördelning som är avsedd anser Naturvårdsverket det lämpligt att den som bryter mot förbudet att ta befattning med en transport av elavfall som utgör hushållsavfall (i 15 kap. 21 § MB och 4 § WEEE-förordningen) kan dömas till ansvar. Naturvårdsverket anser därför att

straffbestämmelsen enligt 29 kap. 9 § första stycket 12 MB om förbud att ta befattning med en avfallstransport bör lämnas oförändrad.

FÖRSVÅRANDE AV MILJÖKONTROLL

Naturvårdsverket anser att straffbestämmelsen enligt 29 kap. 5 § 1 MB om försvårande av miljökontroll bör lämnas oförändrad.

5.4.3. Straffbestämmelser i WEEE-förordningen

Den bötesbestämmelse som fanns i 31 § i den upphävda WEEE-förordningen och som motsvaras av 76 § i den nya WEEE-förordningen har använts endast vid något enstaka tillfälle. Det behöver dock inte innebära att de överträdelser som bestämmelsen omfattar inte behöver sanktioneras. Frågan är dock om en bötesbestämmelse är lämpligast, eller om det istället skulle kunna införas miljöstraffsavgifter för de i bestämmelsen angivna överträdelserna eller i vissa fall vara tillräckligt med tillsynsåtgärder. Målet är ett sanktionssystem som är trovärdigt och effektivt, med sanktioner som är proportionella mot överträdelserna.

Av 76 § omfattas idag, liksom i motsvarande bötesbestämmelse i den upphävda WEEE-förordningen, överträdelser av producentens skyldighet att märka elutrustning enligt 39 §, tillhandahålla information enligt 66 § om nya sorters elutrustning som släpps ut på marknaden samt att ta hand om elavfall i enlighet med de krav som ställs på en producent enligt 40-42 §§. Kraven på att ta hand om elavfall innebär enligt den nya WEE-förordningen i huvudsak, ifråga om konsumentelavfall, att ansluta sig till ett insamlingssystem med tillstånd och, ifråga om annat elavfall, att ha beredskap för att ta emot sådan elutrustning man satt på marknaden när den blir avfall och att ta emot elavfall 1-1, det vill säga i samband med försäljning av en elutrustning ta emot en elutrustning av samma typ som blivit avfall.

Naturvårdsverkets uppfattning är att 76 § bör upphävas. Den har som ovan nämnts hittills i stort sett inte tillämpats och för vissa av överträdelserna är det oproportionerligt med en straffpåföljd. I några fall vore det lämpligare att istället införa miljöstraffsavgift. För några av överträdelserna, där det viktigaste är att rättelse sker, bedömer Naturvårdsverket det istället som lämpligast och effektivast med tillsynsåtgärder. Miljöstraffsavgifter kombinerat med tillsynsåtgärder torde vara mer effektivt och proportionerligt än ett system med straffsanktioner. Förslag på hur sanktionerna bör ändras redovisas nedan.

MÄRKNING AV ELUTRUSTNING ENLIGT 39 §

Att en produkt inte är märkt i enlighet med kraven i förordningen är en överträdelse som får anses vara relativt lätt att konstatera. En mer effektiv sanktion än böter skulle vara miljöstraffsavgift. Naturvårdsverket föreslår därför att det istället för straffbestämmelsen i 76 § införs en ny bestämmelse om miljöstraffsavgift för detta. Se nedan under *Ej sanktionerade överträdelser*.

OMHÄNDERTAGANDE AV ELAVFALL ENLIGT 40-42 §§

Överträdelser här handlar om producenter som inte uppfyller kravet på att ta hand om konsumentelavfall enligt 40 §, det vill säga vara ansluten till ett insamlingssystem, eller kravet på att ta hand om annat elavfall än konsumentelavfall enligt 41 och 42 §§, det vill säga dels en skyldighet att kunna ta emot sådant elavfall från den som vill lämna det till producenten, dels en skyldighet att ta emot 1-1 där ny utrustning tillhandahålls.

Producentens ansvar för att ta hand om de produkter de sätter på marknaden när de blir avfall är grundläggande för systemet med producentansvar. En överträdelse av detta krav borde därför ses som allvarlig. Så som bötesbestämmelsen i 76 § (31 § i den upphävda förordningen) hittills tillämpats har den dock inte varit effektiv. Från tillsynsmyndigheternas och branschorganisationernas sida finns en önskan att fånga upp så många producenter som möjligt som ska omfattas av systemet. Det motverkas emellertid av att en producent som identifieras samtidigt måste åtalsanmälas. Bötesstraffet kan också uppfattas som en oproportionerlig påföljd. Miljösanktionsavgift är inte heller ett lämpligt verktyg i dessa situationer, eftersom det inte alltid är lätt att bedöma om en överträdelse skett, särskilt inte i fråga om de krav som ställs enligt 41 och 42 §§.

Sammantaget anser Naturvårdsverket att i situationer där en producent inte uppfyller kraven i 40-42 §§ bör istället tillsynsåtgärder, såsom förelägganden eller förbud som kan förenas med vite, användas för att åstadkomma rättelse.

Naturvårdsverket har övervägt att ersätta ovan nämnda bötesbestämmelse med bestämmelser om miljösanktionsavgift för producenter som inte anmält till Naturvårdsverket att de avser att sätta elutrustning på den svenska marknaden, enligt 32 och 33 §§ WEEE-förordningen. Av i huvudsak samma skäl som ovan anförts för att upphäva bötesbestämmelsen kopplad till 40-42 §§ har vi dock avstått från ett sådant förslag. Se vidare nedan under *Miljösanktionsavgifter*.

LÄMNANDE AV INFORMATION ENLIGT 66 §

Att producenter ska lämna information enligt 66 § om komponenter och material i ny sorts utrustning som släpps ut på marknaden är ett väsentligt krav, som syftar till att underlätta och möjliggöra en säker och miljömässigt korrekt hantering av elavfallet hos återvinnarna. Naturvårdsverket ser dock ett bötesstraff som något oproportionerligt. Det är inte alltid fråga om en överträdelse som är lätt att konstatera, varför miljösanktionsavgift inte är ett lämpligt alternativ. Naturvårdsverkets bedömning är att det lämpligaste i dessa fall är att försöka åstadkomma rättelse genom förelägganden eller förbud som kan förenas med vite.

5.4.4. Miljösanktionsavgifter

Som redovisats ovan är miljösanktionsavgifter avsedda för enkla och lättbedömda överträdelser där överträdelsens allvar inte kräver straff. Naturvårdsverket anser att gällande bestämmelser bör behållas samt att det, för några av de överträdelser av bestämmelser i WEEE-förordningen som idag inte är sanktionerade, vore både möjligt och lämpligt att införa miljösanktionsavgift.

GÄLLANDE BESTÄMMELSER OM MILJÖSANKTIONSAVGIFT

Naturvårdsverket anser att de överträdelser av bestämmelser i WEEE-förordningen som idag är belagda med miljösanktionsavgift även bör vara det fortsättningsvis. Detta eftersom systemet har fungerat väl, även om det inneburit en viss administrativ börda för Naturvårdsverket.

ÖVERTRÄDELSE AV BESTÄMMELSE OM OMBUD

När ett svenskt företag säljer elutrustning på distans till en slutanvändare i ett annat EU-land ska det svenska företaget utse ett ombud i det land som utrustningen levereras till⁴⁸. Ombudet ska se till att producentens skyldigheter i det landet fullgörs. Det är ett krav som följer av direktivet och som rör Sveriges förhållande till andra medlemsstater och det är viktigt att det efterlevs. En straffsanktion är dock oproportionerlig, om man jämför med vilka sanktioner som i övrigt föreslås gälla vid en producents underlåtelse att följa kraven i förordningen. När det väl konstaterats, av myndigheter i Sverige eller annan medlemsstat, att ett företag är att betrakta som producent, är det lätt att konstatera en eventuell överträdelse av kravet att utse ombud. Naturvårdsverkets uppfattning är därför att miljösanktionsavgift bör införas för en överträdelse av denna bestämmelse

ÖVERTRÄDELSE AV BESTÄMMELSER OM MÄRKNING AV ELUTRUSTNING

Som redovisats ovan anser Naturvårdsverket att bötesbestämmelsen i 76 § WEEE-förordningen bör ersättas av miljösanktionsavgifter vid överträdelse av kravet på märkning av elutrustningen. För att åstadkomma rättelse kan, utöver miljösanktionsavgiften, tillsynsåtgärder tillgripas.

MILJÖSANKTIONSAVGIFTENS STORLEK

När det gäller miljösanktionsavgiftens storlek bör den bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Den ska uppgå till minst 1000 kr och högst en miljon kr (30 kap. 2 § MB). Med överträdelsens allvar avses de objektiva omständigheterna, t.ex. hur lång tid överträdelsen pågått och överträdelsens omfattning, medan betydelsen av den

⁴⁸ 29 § WEEE-förordningen

bestämmelse som överträdelsen avse tar sikte på förhållanden som till exempel skyddsintressen.⁴⁹

Vad gäller de överträdelser för vilka nu nya bestämmelser om miljö sanktionsavgift föreslås rör det sig i båda fallen om överträdelser som får anses vara av allvarligare art än en överträdelse av tidsgränsen för rapportering. Märkning har betydelse för att insamlingen av elavfall ska fungera. Producenters skyldighet att anmäla sig till Naturvårdsverket är, som ovan nämnts, helt grundläggande för producentansvarssystemet. Detsamma får anses gälla skyldigheten för en producent att utse ett ombud enligt 29 §, eftersom det är detta ombud som ska se till att producenten uppfyller sina skyldigheter i det landet som elutrustningen säljs till. Avgiftsbeloppet borde därför vara något högre än de som gäller vid överträdelse av rapporteringskraven, vilket är 10 000 kr.

Utifrån den erfarenhet Naturvårdsverket har av tillsyn över producentansvaret för WEEE är det dock i de allra flesta fall mindre företag som, ofta av oaktamhet, underlåtit att följa kraven i förordningen. Det är sällan de stora aktörerna. De miljö sanktionsavgiftsbelopp som ursprungligen beslutades för överträdelser av rapporteringsskyldigheten fick sänkas efter några år, eftersom många av de berörda verksamhetsutövarna drabbades alltför hårt. En möjlighet skulle vara att införa differentierade avgifter. En enklare och tydligare lösning är dock, enligt Naturvårdsverkets mening, att bestämma miljö sanktionsavgiftens storlek utifrån perspektivet att den ska kunna betalas av en mindre verksamhetsutövare.

Utifrån ovanstående resonemang föreslår Naturvårdsverket att miljöavgiften, även i de två nya bestämmelser som nu föreslås, ska uppgå till 10 000 kr. Det skulle kunna anses vara ett lågt satt belopp i förhållande till överträdelsens allvar. Om kraven fortsatt inte efterlevs kan dock tillsynsmyndigheten, för att åstadkomma rättelse, använda sig av förelägganden som förenas med vite och som då kan anpassas efter respektive verksamhetsutövers förutsättningar.

Som ovan nämnts är tillsynsmyndigheten normalt förhindrad att ta ut miljö sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av ett tidigare beslutat vitesföreläggande. Motsvarande gäller i förhållandet mellan vitesföreläggande och straff. Vidare gäller inte den omvända bevisbördan enligt 2 kap. 1 § MB, som tillämpas vid tillståndsprövning och tillsyn, vid beslut om miljö sanktionsavgift. En tillsynsmyndighet är dock som sagt inte förhindrad att först besluta om miljö sanktionsavgift för bristande fullgörelse av ett åliggande och sedan använda vitesföreläggande för att framtvinga fullgörelse i efterhand. Vägran att följa vitesföreläggandet bör i det fallet inte anses utgöra samma överträdelse som den som föranledde beslutet om miljö sanktionsavgift. (Jfr MÖD 2007:41 och 2009:21)

⁴⁹ Prop 1997/98:45, del 1, s 539

5.4.5. Ej sanktionerade överträdelser

Det finns ett flertal överträdelser i WEEE-förordningen som i nuläget inte är sanktionerade. Flertalet av dessa behöver inte heller sanktioneras, utan det får anses vara tillräckligt med de åtgärder som kan vidtas inom ramen för den tillsyn som ska utövas.

ÖVERTRÄDELSE AV BESTÄMMELSE OM ANMÄLAN TILL NATURVÅRDSVERKET

Enligt vad som beskrivits ovan anser Naturvårdsverket att en överträdelse av 40-42 §§ inte längre ska omfattas av bötesbestämmelsen i 76 § WEEE-förordningen. Istället bör det vara tillräckligt att i dessa situationer använda sig av tillsynsåtgärder, såsom förelägganden eller förbud som kan förenas med vite, för att åstadkomma rättelse. Naturvårdsverket har övervägt att, som ersättning för denna sanktion riktad mot producenter som inte fullgör sitt ansvar, införa en miljösktionsavgift för producenter som inte anmält till Naturvårdsverket att de avser att sätta elutrustning på den svenska marknaden, enligt 32 och 33 §§ WEEE-förordningen.

För att upprätthålla tilltron till och efterlevnaden av systemet är det viktigt att de producenter som undandrar sig sitt producentansvar, så kallade friåkare, identifieras. Skyldigheten att anmäla sig enligt 32, 33 §§ är grundläggande. Det är genom anmälan till Naturvårdsverket som myndigheten får vetskap om vilka producenter som finns på den svenska marknaden, kan informera dessa om producentansvaret och utöva tillsyn. Att det helt saknas sanktioner för de som inte är villiga att ta sitt producentansvar kan uppfattas som att det inte är att betrakta som någon allvarlig överträdelse. Målet är dock framförallt att få in så många producenter som möjligt i systemet, inte nödvändigtvis att straffa de som håller sig utanför.

Naturvårdsverket arbetar inom ramen för sin tillsyn med att på olika sätt identifiera verksamheter som man bedömer omfattas av producentansvaret, kontakta dessa, informera om producentansvaret och uppmana dem att inom viss tid antingen anmäla sig som producenter till Naturvårdsverket eller inkomma med en motivering till varför de inte är att anse som producenter. Det kan i många fall krävas relativt omfattande utredning. Det är därför tveksamt om en överträdelse av anmälningskravet är att betrakta som enkel och lättbedömd. Naturvårdsverket ser dessutom en större möjlighet att få in fler producenter i systemet om de inte drabbas av sanktioner i form av till exempel miljösktionsavgifter eller böter i samband med att de identifieras som producenter. Det bedöms därför som mer effektivt att istället för sanktioner använda tillsynsåtgärder, bl.a. i form av vitesförelägganden, för att åstadkomma rättelse i de fall en producent inte frivilligt anmäler sig till Naturvårdsverket, eller underlåter att uppfylla kraven i 40-42 §§. I sammanhanget bör hänsyn också tas till att en producent som identifieras och som inte har uppfyllt kravet på rapportering enligt 62 och 63 §§ ska påföras miljösktionsavgift för denna överträdelse.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att det inte bör införas någon bestämmelse om miljöstraffsavgift vid underlåtenhet att anmäla sig som producent till Naturvårdsverket enligt 32 eller 33 §§ WEEE-förordningen.

BESTÄMMELSER RIKTADE TILL ÅTERFÖRSÄLJARE AV ELUTRUSTNING

I den nya WEEE-förordningen har bland annat krav riktade mot återförsäljare av elutrustning tillkommit. Det kan röra sig av butiker av mycket skiftande storlek. Dels är alla återförsäljare skyldiga att ta emot elavfall 1-1, i samband med att en ny elutrustning tillgängliggörs⁵⁰. Dels är alla återförsäljare som har en butiksyta på över 400 kvm avsedd för elutrustning skyldiga att ta emot smått elavfall⁵¹. Vidare har alla återförsäljare som avses i nämnda bestämmelser en skyldighet att informera om möjligheten att återlämna elavfall. Det finns också ett krav på återförsäljarna att lämna insamlat konsumentelavfall till ett insamlingssystem med tillstånd. Naturvårdsverket anser inte att en överträdelse av något av dessa krav är av sådan art att det ska införas straffsanktioner. Miljöstraffsavgifter skulle kunna övervägas. Å andra sidan är det inte alltid fråga om lättbedömda situationer. Det viktigaste i dessa fall är att rättelse sker och det lämpligaste och effektivaste sättet att åstadkomma detta är enligt Naturvårdsverkets mening tillsynsåtgärder i form av förelägganden/förbud som kan förenas med vite.

⁵⁰ 57 § WEEE-förordningen

⁵¹ 58 § WEEE-förordningen

6. Konsekvenser av Naturvårdsverkets förslag

6.1. Konsekvenser av förslag till ändring av förpackningsförordningen

6.1.1. Förslaget

Naturvårdsverket föreslår (se 4.5.1) att producentbegreppet i förpackningsförordningen snävas in till att enbart omfatta tillverkare eller importörer av så kallade serviceförpackningar samt fyllare eller importörer av färdigförpackade varor när det gäller andra förpackningar. Genom att varje förpackning enbart har en producent istället för flera som idag, underlättas tillsynen när det gäller uppfyllandet av förordningens insamlings- och produktkrav. Övervägandena har utvecklats i avsnitt 4.4.1.

6.1.2. Naturvårdsverket

För Naturvårdsverket som tillsynsmyndighet innebär förslaget att antalet tillsynsobjekt minskas från i storleksordningen 100 000 till 10 000 företag. Mängden förpackningar som berörs av regelverket och därmed också av tillsynen är emellertid den samma avsett hur producentbegreppet definieras. Detta eftersom det med gällande lagstiftning är flera producenter per förpackning. Det betyder att Naturvårdsverket resursbehov troligtvis inte minskar när antalet aktörer minskar. Däremot underlättas Naturvårdsverkets arbete i och med att förslaget innebär att det blir tydligt vem som ensamt bär ansvaret för utformning och insamling och som tillsynen därför ska riktas mot.

Det bör även noteras att Naturvårdsverkets tidigare redovisade förslag (maj 2015) till avgiftssystem bygger på att producentbegreppet ändras så att det överensstämmer med hur insamlingsansvaret tillämpas idag. Vad som i den redovisningen angavs angående Naturvårdsverkets tillsynsarbete och resursbehov påverkas därmed inte av den föreslagna producentdefinitionen.

6.1.3. Företag

För företag som omfattas av den föreslagna definitionen innebär förslaget endast att de blir *ensamt* ansvariga för utformning och insamling av förpackningarna. Eftersom de även enligt gällande lagstiftning definieras som producenter innebär förslaget inget utökat ansvar.

För företag som omfattas av gällande definition men inte av den föreslagna innebär förslaget lättnader formellt sett i och med att dessa inte längre har något ansvar för varken utformning eller insamling. I många fall innebär förslaget

ingen skillnad i praktiken eftersom många företag redan med nuvarande tillämpning inte finansierar eller säkerställer insamlingen.

6.1.4. Miljömässiga konsekvenser

Genom att tydliggöra ansvaret för förpackningars insamling och framför allt utformning skapas förutsättningar för en effektivare tillsyn, vilket på sikt bedöms kunna skapa väsentliga miljömässiga vinster i form av mer resurssnåla förpackningar som också återvinns i högre grad. Förändringarna påverkar dock alltså inte förpackningar inom distansförsäljning, där vissa volymer i likhet med dagens regelverk saknar ansvarig producent. Naturvårdsverket har inte sett hur detta enkelt kan lösas, men bedömer att konsekvenserna för miljön av dessa avfallsströmmar alltså är små.

6.2. Konsekvenser av förslag till ändring av returpappersförordningen

6.2.1. Förslaget

Naturvårdsverket föreslår (se 4.5.2) att producentbegreppet i returpappersförordningen snävas in till att enbart omfatta tillverkare eller importörer av papper samt importörer av tidningar. Därtill förtydligas också att detta måste utgöra en beaktansvärd del av den samlade verksamheten för att företaget ska kunna räkna sig som producent enligt förordningen. Genom att varje tidning enbart har en producent istället för flera som idag, underlättas tillsynen när det gäller uppfyllandet av förordningens insamlingskrav. Övervägandena har utvecklats i avsnitt 4.4.3.

6.2.2. Naturvårdsverket

För Naturvårdsverket innebär den förslagna producentdefinitionen att antalet tillsynsobjekt potentiellt minskar med några tusental. Mer exakt hur många företag som i och med förslaget undantas från producentansvaret är svårt att fastställa eftersom det är otydligt vilka företag som omfattas av nuvarande definition. I och med att Naturvårdsverket förutser att tillsynen kommer att vara begränsad redan med nuvarande definition innebär förslaget ingen större resursbesparing ur tillsynssynpunkt. Däremot underlättas Naturvårdsverkets tillsynsarbete i och med att det blir tydligare vilka företag som har producentansvar.

Förslaget att tillämpa timbaserad tillsynsavgift innebär en viss ökning av Naturvårdsverkets administration i jämförelse med nuvarande situation då tillsynen är skattefinansierad. I jämförelse med Naturvårdsverkets tidigare redovisade förslag till avgiftssystem innebär förslaget en minskad administration i och med att avgift inte tas ut från alla producenter utan enbart från dem som tillsynen bedrivs mot.

6.2.3. Företag

För företag som omfattas av den föreslagna definitionen innebär förslaget inga konsekvenser med nuvarande situation. Detta eftersom de redan idag omfattas av producentansvaret och att insamlingen idag finansieras av de tre stora papperstillverkarna.

I det fall lönsamheten i att samla in returpapper skulle sjunka kraftigt skulle de företag som idag finansierar insamlingen inte längre kunna kräva att även övriga producenter bidrar till finansieringen. På så sätt innebär förslaget att färre producenter kommer att dela på kostnaderna för insamlingen än vad som skulle kunna vara fallet med nuvarande definition.

Ett stort antal företag som idag har ett utpekat ansvar enligt förordningen kommer, formellt sett, att ges lättnader med förslaget till ändrad definition. I och med att insamlingen redan idag finansieras av de tre stora papperstillverkarna är emellertid de ekonomiska konsekvenserna för dessa försumbara.

Negativa ekonomiska konsekvenser kan bli följderna för företag som, i den mån det finns sådana, idag samlar in returpapper med stöd av förordningen och som genom en ändrad definition fråntas den rätten. Naturvårdsverket har dock inte identifierat några sådana företag under arbetets gång.

6.2.4. Miljömässiga konsekvenser

Som redovisats ovan har det i samband med de samråd som hållits inom genomförandet av detta uppdrag förts fram åsikter om att nuvarande breda producentbegrepp fyller en funktion. Detta eftersom förlag och tryckerier påverkar frågor kring färgtyp, inplastning och annat som påverkar återvinningsbarheten. Ansvaret för insamling och återvinning ska därigenom innebära ett incitament för dessa aktörer att säkerställa att returpapperet är återvinningsbart.

Denna angivna effekt av insamlingsansvaret är mycket svår att värdera. Då det saknas produktkrav i förordningen är det svårt att med stöd av bestämmelserna tvinga förlag och tryckerier att ta sitt ansvar. I den mån detta fungerar väl idag sker det istället på frivillig väg genom marknadens aktörer. Naturvårdsverket konstaterar att i det fall framtida problem skulle uppstå vad gäller tidningars återvinningsbarhet skulle det möjligen kunna åtgärdas genom att returpappersförordningen kompletteras med krav på tidningarnas utformning. Detta har dock inte utretts närmare, t.ex. i förhållande till EU-rätten.

I övrigt bedömer Naturvårdsverket att förslaget till ändrad definition av producent inte har några miljömässiga konsekvenser.

6.3. Konsekvenser av förslag till nya och ändrade sanktionsbestämmelser

6.3.1. Förslaget

Naturvårdsverket föreslår (se 5.4.2-5.4.5) att straffbestämmelserna i weee-förordningen tas bort och att miljöbalken kompletteras med straffbestämmelser för otillåten insamling av elavfall. För tillsynen i övrigt anses det mer ändamålsenligt och effektivt med miljöskaktionsavgifter och tillsynsåtgärder, till exempel vid överträdelser av kraven på att utse producentrepresentant och märkning. Övervägandena har utvecklats i avsnitt 5.4.

De som berörs av förslagen till nya sanktionsbestämmelser är dels berörda tillsynsmyndigheter, Naturvårdsverket och kommuner, dels de aktörer som ska uppfylla de krav som följer av WEEE-förordningen, det vill säga producenter, insamlingssystem och återförsäljare.

6.3.2. Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har enligt 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ansvaret för tillsynen i fråga om WEEE-förordningen, med undantag för frågor om hur hantering av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i WEEE-förordningen.

Som tillsynsmyndighet har Naturvårdsverket en skyldighet att åtalsanmäla överträdelser av bestämmelser i WEEE-förordningen, om det finns misstanke om brott och att, genom tillsyn, säkerställa syftet med WEEE-förordningen.

Föreslagna regeländringar innebär inte någon större förändring av det tillsynsarbete som Naturvårdsverket redan bedriver. Det är inom ramen för tillsynsarbetet som bedrivs som överträdelser uppmärksammas. Att bötesbestämmelsen i 76 § WEEE-förordningen tas bort innebär visserligen att Naturvårdsverket inte längre har ansvar för att åtalsanmäla de där angivna överträdelserna. Bestämmelsen har dock hittills tillämpats i mycket liten omfattning, varför det jämfört med dagsläget inte kan antas medföra någon egentlig lättnad i arbetsbörda för verket. För en av överträdelserna i 76 § föreslås införande av miljöskaktionsavgift. Därutöver föreslås ytterligare två nya bestämmelser om miljöskaktionsavgift. Samtliga kan antas komma att hanteras inom ramen för Naturvårdsverkets tillsyn. Detta innebär nya uppgifter för verket. Det är dock normalt inte beslutet om miljöskaktionsavgift i sig som är mest tids- och resurskrävande, utan det tillsynsarbete som leder fram till att en överträdelse konstateras. Miljöskaktionsavgiften utgör ytterligare ett tillsynsverktyg och blir del av den löpande tillsynen. Det bör visserligen beaktas att bevisbördan är omvänd vid beslut om miljöskaktionsavgift, vilket innebär att det ställs högre krav på Naturvårdsverkets utredning. Antalet överklagade beslut om miljöskaktionsavgift kan också komma att öka. En miljöskaktionsavgift är å

andra sidan tänkt att ha en preventiv, avskräckande effekt och ska förhoppningsvis leda till en högre grad av regelefterlevnad.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att de föreslagna ändringarna av sanktionssystemet inte kommer att ha någon inverkan på verkets resursbehov, utan att det kan förväntas ligga inom ramen för det tids- och resursbehov som redovisats i del 1 av regeringsuppdraget.

6.3.3. Kommunerna

Kommunerna har enligt 26 kap. 3 § miljöbalken tillsyn över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken, med undantag för det tillsynsansvar som ligger på Naturvårdsverket enligt 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen.

Som tillsynsmyndighet har kommunerna samma skyldigheter som ovan nämnts att åtalansmäla överträdelser och att utöva tillsyn för att säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken. De ändringar som nu föreslås i sanktionssystemet för WEEE-förordningen bör inte få några konsekvenser för detta arbete. Det kan även för kommunernas räkning uppfattas som en lättnad i arbetsbörda att bötesbestämmelsen i WEEE-förordningen föreslås bli upphävd. Som ovan nämnts har den dock tillämpats i mycket begränsad omfattning. Det är dessutom normalt det tillsynsarbete som leder fram till att en överträdelse konstateras som är mest tidskrävande. Kommunerna ska liksom tidigare utöva tillsyn och se till att aktuella regler efterlevs.

Samtliga nya miljö sanktionsavgifter som föreslås ska beslutas av Naturvårdsverket, inte av kommunerna. Dessa förslag ska därför inte innebära några konsekvenser för kommunerna.

6.3.4. Staten

Förslaget att upphäva bötesbestämmelsen i 76 § WEEE-förordningen kan ses som en besparing för staten, eftersom man inte kommer att behöva hantera dessa åtalansmälningar. Samtidigt kan mark- och miljödomstolarna komma att få hantera ett ökat antal överklagade beslut om miljö sanktionsavgift.

6.3.5. Företag

Tanken med de nya sanktionsbestämmelser som föreslås är att de ska fylla framförallt ett allmänpreventivt syfte, att de ska ha en avskräckande effekt och därmed förebygga överträdelser av aktuella bestämmelser. Det ska i sig inte medföra några konsekvenser för berörda företag, så länge bestämmelserna efterlevs.

Som ovan nämnts har föreslagna miljö sanktionsavgifters storlek baserats på att det ofta är mindre företag som drabbas.

Förslaget att upphäva bötesbestämmelsen i 76 § WEEE-förordningen kan uppfattas som en lättnad för de företag som begår överträdelser. För

underlåtenhet att märka produkter föreslås dock istället en miljöskaktionsavgift. För övriga överträdelser kan tillsynsåtgärder, exempelvis i form av vitesförelägganden, användas för att åstadkomma rättelse. Båda dessa alternativ kan vara ekonomiskt kännbara för företagaren. Att använda sig av miljöskaktionsavgifter kombinerat med tillsynsåtgärder innebär, i jämförelse med straffbestämmelser, också att en sanktion kan beslutas i närmare anslutning till överträdelsen, vilket ger en tydligare och mer direkt signal till företagaren, och att man ofta på ett mer effektivt sätt kan åstadkomma rättelse.

Förslaget påverkar inte företagens administrativa kostnader.

De föreslagna förändringarna av skaktionssystemet kan få en positiv effekt på konkurrensförhållandena om de bidrar till att fler företag efterlever lagstiftningen.

6.3.6. Miljömässiga konsekvenser

Tanken med föreslagna skaktionsbestämmelser är att de ska fylla framförallt ett allmänpreventivt syfte, att de ska ha en avskräckande effekt och därmed förebygga överträdelser av aktuella bestämmelser. I de fall det föreslås att skaktionsbestämmelser upphävs utan att ersättas med någon annan form av sanktion har Naturvårdsverket bedömt att man genom tillsynsåtgärder kan åstadkomma rättelse och regelefterlevnad på ett mer effektivt sätt. Sammantaget bör förslagen kunna antas innebära positiva effekter för miljön.