



Miljö- och energidepartementet

**Uppdrag om förändring av ansvaret för insamling av förpackningsavfall och returpapper från hushållen**

---

**Sammanfattning**

Utredaren ska föreslå hur en förändring av ansvaret för den fysiska insamlingen av förpackningsavfall och returpapper från hushållen ska utformas. Detta ansvar ligger enligt gällande lagstiftning på producenterna. Regeringen anser att ansvaret bör ligga på kommunerna.

Utredaren ska

- lämna förslag på hur en sådan ansvarsförändring ska fungera i alla delar och hur en övergångslösning ska utformas,
- lämna författningsförslag om hur ansvarsförändringen ska regleras i alla delar inklusive hur övergångsbestämmelser ska utformas, samt
- lämna en beskrivning av förslagets konsekvenser.

Att författningsförslagen ska avse samtliga delar i ansvarsförändringen innefattar bl.a. en reglering av

- det kommunala ansvaret för den fysiska insamlingen,
- hur producenter ska ge kommuner ekonomisk ersättning för den fysiska insamlingen,
- hur det insamlade avfallet ska överlämnas från kommuner till producenter,
- de krav som är nödvändiga för att tillhandahålla ett lättillgängligt och enkelt insamlingsystem till alla hushåll oavsett om medborgarna bor i en tätort eller i en glesbygdskommun, och
- hur kravet på samråd mellan kommun och producenter ska utformas.

En viktig utgångspunkt för arbetet är regeringens ambition att förenkla för hushållen att lämna ifrån sig sitt förpackningsavfall och returpapper samtidigt som den miljömässiga behandlingen av avfallet ska öka. En utgångspunkt för utredarens förslag ska därför vara att insamlingen av förpackningsavfall och returpapper ska öka och att den ska genomföras på ett sådant sätt att en hög kvalitet på materialet möjliggör för en hög materialåtervinning. För att nå ut till hushållen är det också viktigt att tydliggöra vilken aktör som ska ha ansvaret för informationen till hus-

hållen. Vidare är det viktigt att förslagen utformas på ett tydligt sätt som möjliggör en effektiv tillsyn över regelverket.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2016.

### **Närmare om uppdraget**

Regeringen vill verka för att minska avfallet och öka återvinningen. Vidare ska det vara lönsamt att återvinna och hushållens möjligheter att källsortera avfall ska förenklas genom att ansvaret för insamling läggs på kommunerna.

Kommunerna har enligt 15 kap. 8 § miljöbalken ansvaret för transport och behandling av hushållsavfall. I 15 kap. 6 § miljöbalken bemyndigas regeringen att föreskriva om producenters ansvar för avfallshanteringen för särskilda produkter. Regeringen har sedan år 1994 valt att använda bemyndigandet bl.a. för att meddela föreskrifter om producentansvar för förpackningar och returpapper.

I augusti 2012 redovisade den s.k. Avfallsutredningen sitt betänkande Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering (SOU 2012:56). I augusti 2014 beslutade dåvarande regering om nya förordningar om producentansvar, förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar och förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper.

Dagens producentansvar för förpackningar respektive returpapper innebär att producenterna har både det fysiska och det ekonomiska ansvaret för insamling av förpackningsavfallet och returpapperet samt ett ansvar för att det insamlade avfallet behandlas korrekt. Förändringen av ansvaret i detta uppdrag omfattar enbart den fysiska insamlingen. Producenterna ska fortsatt bära det ekonomiska ansvaret för den fysiska insamlingen samt för den efterföljande behandlingen som främst ska ske genom materialåtervinning.

Dagens insamlingssystem med producentansvar för förpackningar och returpapper har utvecklats under två decennier. För att kunna genomföra en förändring i ansvaret så att kommunerna får ansvaret för den fysiska insamlingen behöver utredaren lämna förslag på hur ansvarsfördelningen ska fungera i alla delar. Detta inkluderar ansvar, tillståndskrav, tillsyn, infrastruktur för insamling, avtal, överlämning av avfallet till producenterna, ekonomisk ersättning till kommunerna för den fysiska insamlingen och det överlämnade materialet, återvinningsmål m.m. Det är viktigt att utredaren lämnar förslag på övergångslösningar för alla dessa delar. I detta ingår att beskriva och föreslå hur en förändring av dagens insamlingssystem ska genomföras i förhållande till nuvarande återvinningsstationer, transportinfrastruktur, gällande markavtal, bygglov m.m. Vidare ska utredaren analysera om, och i sådant fall på vilka villkor, det kan bli aktuellt med ekonomisk ersättning till producenter och fastighetsägare för gjorda investeringar av insamlingssystem. Förutom en beskrivning av hur den nya insamlingsmodellen ska fungera i praktiken ska utredaren också lämna

författningsförslag som reglerar den nya ansvarsfördelningen samt hur övergångsbestämmelser ska utformas.

Utredaren ska lämna förslag på hur och på vilka villkor producenterna ska ge kommunerna ekonomisk ersättning för den fysiska insamlingen av förpackningsavfall och returpapper från hushållen. Utredaren ska även lämna förslag på hur och på vilka villkor, inklusive eventuell ersättning, som det insamlade avfallsmaterialet ska överlämnas från kommuner till producenter, så att en hög kvalitet på avfallsmaterialet uppnås och en hög grad av materialåtervinning därmed möjliggörs. Utredaren ska lämna författningsförslag som reglerar samtliga dessa delar. Utredaren ska vid framtagandet av författningsförslagen särskilt beakta konsekvenserna för kommunernas ekonomi.

Regeringens ambition är att det ska vara lätt för hushållen att lämna ifrån sig sitt förpackningsavfall och sitt returpapper så att det sedan kan materialåtervinnas. Det nya systemet behöver därför utvecklas i de delar av landet där det i nuläget inte finns ett lättillgängligt system. Utredaren ska därför lämna förslag på krav som är rimliga och som behövs för att tillhandahålla ett lättillgängligt och enkelt insamlingssystem till alla hushåll oavsett om medborgarna bor i en tätort eller i en glesbygdskommun. För att nå ut till hushållen är det också viktigt att tydliggöra vilken aktör som ska ha ansvaret för informationen till hushållen. Utredaren ska även lämna författningsförslag på hur detta kan regleras.

Regeringens ambition är vidare att avfall i så hög grad som möjligt ska utnyttjas som en resurs och materialåtervinnas där så är lämpligt. För att möjliggöra en högkvalitativ materialåtervinning är det nödvändigt att avfallsfraktionerna är separerade. En utgångspunkt för utredarens förslag ska därför vara att insamlingen av förpackningsavfall ska förväntas öka, att insamlingen av returpapper ska fortsätta ligga på en hög nivå och att insamlingen samtidigt ska genomföras på ett sådant sätt att en hög kvalitet på materialet möjliggör för en hög materialåtervinning. Utredaren ska lämna författningsförslag på hur detta kan regleras.

Avfallsutredningen konstaterade i sitt betänkande att det med dåvarande system fanns svårigheter att utöva tillsyn över olika aspekter i producentansvaret. Förslaget var att införa förhandsgodkända insamlingssystem. I samband med revideringen av regelverket i augusti 2014 infördes ett system med tillståndspliktiga insamlingssystem. Syftet var att förtydliga kraven på producenterna och därmed underlätta tillsynen. Utredaren ska utforma sina förslag så att det blir tydligt vilka krav som vänder sig till vilka aktörer. Vidare ska utredaren utforma förslagen på ett sätt som möjliggör tillsyn över regelverket. I detta ingår att analysera och föreslå hur de tillståndspliktiga systemen ska utformas framöver samt lämna författningsförslag på hur detta kan regleras.

I dagens förordningar om producentansvar för förpackningar och returpapper finns krav på producenterna att samråda med kommunerna. Kontakter mellan kommun och producenter kommer att vara nödvändiga även med en förändrad ansvarsfördelning för att bl.a. diskutera uppbyggnaden av infrastrukturen, överlämnandet av avfallet

och ekonomisk ersättning från producenterna till kommunerna. Utredaren ska lämna författningsförslag på hur krav på sådana samråd bör utformas.

Utredaren ska beakta den kommunala självstyrelsen. Utredaren ska vidare beakta att eventuella inskränkningar inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som är avsedda att uppnås samt redogöra för hur denna avvägning har gjorts.

Utredaren ska vid framtagandet av författningsförslagen utforma förslagen så att de är förenliga även med andra regelverk som inte specifikt avser avfallshantering, nationella såväl som EU-rättsliga, t.ex. äganderätt, näringsfrihet, konkurrenslagstiftning, kommunallagstiftning och upphandlingslagstiftning. Utredaren ska redovisa sin bedömning av förslagets förenlighet med EU-rätten.

### **Konsekvensbeskrivningar**

En förändring av dagens system för att förbättra för hushållen och möjliggöra ytterligare materialåtervinning kommer att innebära konsekvenser för bl.a. producenter, kommuner, avfallsentreprenörer och fastighetsägare. Utredaren ska därför lämna en beskrivning av konsekvenserna av de förslag som presenteras. I denna ska utredaren bedöma samhällsekonomiska och andra konsekvenser för alla berörda aktörer av de förslag som lämnas. Om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting eller företag, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen leder till ökade kostnader för staten, kommuner eller landsting, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Författningsförslag ska i övrigt åtföljas av en konsekvensanalys i enlighet med vad som anges i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### **Genomförande och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska genomföra uppdraget i nära dialog med Naturvårdsverket, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och företrädare för berörda producenter enligt förordningarna om producentansvar för förpackningar respektive returpapper. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från övriga berörda myndigheter och aktörer.

Utredaren ska även beakta annat relevant arbete som har gjorts på området och som pågår inom bl.a. Regeringskansliet och myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2016.