



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

SKRIVELSE

2015-05-13

NV-06387-14

# Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier

Delredovisning av regeringsuppdrag  
M2014/1900/Ke

## Förord

Naturvårdsverket fick den 28 augusti 2014 i uppdrag att utreda och föreslå avgifts- och sanktionssystem för förordningarna om producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier samt hur tillämpningsområdet för förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper bör utformas.

I fråga om hur avgiftssystemet kan utformas ska uppdraget redovisas senast den 15 maj 2015. Redovisningen i övrigt ska ske senast den 31 januari 2016. Denna rapport avser delredovisningen av avgiftssystemet.

Under arbetet har berörda aktörer inom respektive producentansvar bidragit med kunskap och information samt haft möjlighet att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets preliminära förslag till avgiftssystem.

Medverkande från Naturvårdsverket har varit Catarina Östlund, Christina Jonsson, Pär Ångerheim, Ylva Lindén och Ingrid Backudd. Projektledare har varit Jonas Nordanstig.

---

*Naturvårdsverket har efter rapportens färdigställande fått information om att regeringen kommer att tillsätta en särskild utredare för att ta fram förslag på hur ett kommunalt insamlingsansvar för hushållsavfall kan utformas. I uppdraget ingår att ge förslag på hur det insamlade avfallet ska överlämnas till producenterna, som fortsatt har ett producentansvar, och hur producenterna ska ersätta kommunerna för insamlingen. Utredaren ska också föreslå hur en effektiv tillsyn över insamlingen och återvinningen kan möjliggöras, undersöka vilka konsekvenser som ett förändrat ansvar får för de berörda aktörerna och samhället i stort, och lämna författningsförslag som lägger fast regelverket för den valda lösningen.*

*Naturvårdsverket konstaterar att ett kommunalt insamlingsansvar kan innebära att kravet på producenter av förpackningar och returpapper att tillhandahålla ett förhandsgodkänt insamlingssystem tas bort. Frågan om resurser och avgifter för prövning och tillsyn av sådana system kan då bli irrelevant. Naturvårdsverket bedömer vidare att även tillsynen över producenterna inom förpacknings- och returpappersförordningarna kan påverkas av ett kommunalt ansvar för insamlingen.*

*I de delar som rör uppskattat resursbehov för prövning och tillsyn samt förslag till avgiftssystem är därför rapporten i viktiga avseenden nu inaktuell.*

## FÖRORD

### SAMMANFATTNING

<b>1. UPPDRAGET .....</b>	<b>7</b>
<b>2. GENOMFÖRANDE .....</b>	<b>8</b>
<b>3. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG.....</b>	<b>9</b>
<b>4. GÄLLANDE REGELVERK OCH FÖRUTSÄTTNINGAR.....</b>	<b>11</b>
4.1. Förordningen om producentansvar för elutrustning .....	12
4.2. Förordningen om producentansvar för batterier .....	15
4.3. Förordningen om producentansvar för förpackningar.....	17
4.4. Förordningen om producentansvar för returpapper .....	21
4.5. Tillståndspliktiga insamlingssystem.....	22
4.6. Kommunernas ansvar .....	24
4.7. Naturvårdsverkets ansvar och verksamhet.....	24
4.8. Reglering av avgifter för prövning och tillsyn .....	28
<b>5. ANALYS .....</b>	<b>29</b>
5.1. Vad avgiftssystemet ska finansiera .....	29
5.2. Prövningens omfattning och resursbehov .....	31
5.3. Tillsynens omfattning och resursbehov .....	34
5.4. Naturvårdsverkets kostnader för prövning och tillsyn .....	42
5.5. Avgifter för prövning och tillsyn.....	46
<b>6. ÖVERVÄGANDEN .....</b>	<b>61</b>
6.1. Finansiering av prövning av och tillsyn över insamlingssystem.....	61
6.2. Finansiering av tillsyn över producenter .....	62

<b>6.3.</b>	<b>Finansiering av tillsyn över kommuner och över företag som samlar in förpackningsavfall och returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet .....</b>	<b>63</b>
<b>6.4.</b>	<b>Disponering av avgiftsintäkter och beslut om avgiftsnivå .....</b>	<b>63</b>
<b>6.5.</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>66</b>
<b>7.</b>	<b>NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG .....</b>	<b>68</b>
<b>7.1.</b>	<b>Avgifter för prövning och tillsyn av insamlingssystem .....</b>	<b>68</b>
<b>7.2.</b>	<b>Avgifter för tillsyn över producenter .....</b>	<b>69</b>
<b>7.3.</b>	<b>Avgifter för kommuner och företag som samlar in verksamhetsavfall .....</b>	<b>70</b>
<b>7.4.</b>	<b>Rätt att disponera avgiftsintäkter och beslut om avgiftsnivå .....</b>	<b>70</b>
<b>7.5.</b>	<b>Ikraftträdande .....</b>	<b>70</b>
<b>8.</b>	<b>ÖVERSYN AV OCH BEGRÄNSNINGAR I AVGIFTSSYSTEMET</b>	<b>72</b>
<b>9.</b>	<b>FÖRFATTNINGSKOMMENTAR .....</b>	<b>73</b>
<b>10.</b>	<b>KONSEKVENSER .....</b>	<b>74</b>
<b>10.1.</b>	<b>Staten .....</b>	<b>74</b>
<b>10.2.</b>	<b>Naturvårdsverket .....</b>	<b>74</b>
<b>10.3.</b>	<b>Insamlingssystem .....</b>	<b>74</b>
<b>10.4.</b>	<b>Producenter .....</b>	<b>75</b>
<b>10.5.</b>	<b>Fördelningseffekter .....</b>	<b>75</b>

# 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 ska uppdraget redovisas senast den 15 maj 2015. Redovisningen i övrigt ska ske senast den 31 januari 2016. Denna rapport avser delredovisningen av avgiftssystemet.

Utgångspunkten för uppdraget är att avgifter för prövning och tillsyn ska tas ut och att dessa ska ge full kostnadstäckning. Med tillsyn avses enligt uppdragsbeskrivningen såväl operativ tillsyn som tillsynsvägledning.

Naturvårdsverket har skattat de personella och administrativa resurser som kommer att krävas för att tillståndspröva och bedriva tillsyn över insamlingssystem för elavfall, förpackningsavfall och returpapper. Likaså har Naturvårdsverket skattat resursbehovet för tillsynen över producenterna enligt alla fyra förordningarna.

Totalt bedöms det krävas motsvarande omkring 7,5 helårstjänster för att fullgöra en ändamålsenlig verksamhet enligt dessa förordningar. Dessa fördelar sig i grova drag på en och en halv tjänst för prövning och tillsyn av insamlingssystem, en tjänst för kontroll av registrering och rapportering när det gäller elutrustning och batterier, fyra tjänster för tillsyn över producenter i stort, inklusive produktkraven, samt en helårstjänst för övriga frågor, inklusive tillsynsvägledning till kommunerna. Till detta kommer administrativt arbete, avihantering och utveckling och drift av IT-stöd för att möjliggöra registerhållning och debitering av avgifter.

För att täcka dessa kostnader föreslår Naturvårdsverket att insamlingssystem åläggs en fast, årlig avgift för prövning och tillsyn som uppgår till 275 000 kr per år och system. På motsvarande sätt föreslås en fast, årlig avgift för tillsyn över producenternas ansvar enligt de aktuella förordningarna. För producenter enligt förordningarna om elutrustning och batterier föreslås avgiften vara 1 000 kr per producent. För producenter enligt förordningarna om förpackningar och returpapper föreslås avgiften vara 500 kr per producent.

Naturvårdsverket föreslår att verket får disponera avgifterna istället för att tilldelas medel via anslag för prövningen och tillsynen.

Förändringarna införs genom ändringar i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (1998:940), med ikraftträdande den 1 januari 2016.

Det avgiftssystem och de avgiftsnivåer som Naturvårdsverket föreslår utgår från gällande förutsättningar. Den översyn av vissa begreppsdefinitioner som ska redovisas senast 31 januari 2016 kan leda till att antalet producenter ändras. Detta kan göra att avgiftssystemets konstruktion och nivåer behöver ses över för att säkerställa full kostnadstäckning och en ändamålsenlig tillsyn.

# 1. Uppdraget

Naturvårdsverket 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.

I fråga om hur avgiftssystemet kan utformas ska uppdraget redovisas senast den 15 maj 2015. Redovisningen i övrigt ska ske senast den 31 januari 2016. Denna rapport avser delredovisningen av avgiftssystemet.

Utgångspunkten för uppdraget är att avgifter för prövning och tillsyn ska tas ut och att dessa ska ge full kostnadstäckning. Med tillsyn avses enligt uppdragsbeskrivningen såväl operativ tillsyn som tillsynsvägledning.

I uppdraget ingår att uppskatta vilka resurser som kommer att krävas för tillståndsprövningen av insamlingssystem för elavfall, förpackningsavfall och returpapper samt vilka kostnader det kommer att innebära för Naturvårdsverket. Naturvårdsverket ska även uppskatta i vilken omfattning tillsyn behövs för respektive förordning och beskriva hur tillsynen ska bedrivas samt vilka kostnader det kommer att innebära för Naturvårdsverket.

## 2. Genomförande

Arbetet har bedrivits i en intern arbetsgrupp på Naturvårdsverket. Under hösten och våren har diskussionsmöten hållits med ett urval berörda aktörer för att klarlägga förutsättningarna för prövning och tillsyn enligt producentansvarsförordningarna. Under våren 2015 har samråd hållits med berörda aktörer kring preliminära förslag till avgiftssystem och avgiftsnivåer. Inkomna synpunkter har i möjligaste mån beaktats vid utformningen av förslagen.

En översyn av definitionen av producentbegreppen i förpacknings- och returpappersförordningarna ska redovisas senast 31 januari 2016. Även om tänkbara förändringar av begreppen har diskuterats under arbetet med att utforma avgiftssystemet, så har det inte funnits tid att närmare analysera vad detta kan ha för inverkan på framför allt avgiftsnivåerna. Om definitionen av vem som är producent inom respektive förordning skulle ändras på ett sådant sätt att antalet avgiftsskyldiga företag minskar kraftigt, samtidigt som resursbehovet för tillsynen inte förändras i motsvarande mån, kan avgiftssystemet behöva ses över.



### 3. Författningsförslag

Naturvårdsverket föreslår att avgifterna för prövning och tillsyn enligt de aktuella förordningarna regleras genom att sju nya paragrafer förs in i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Ett förslag till förordning om ändring av denna förordning presenteras nedan.

*Regeringen föreskriver att det i 7 kap. i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska införas sju nya paragrafer, 8 e-k, av följande lydelse.*

#### *7 kap 8 e §*

*Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd enligt 38 § förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kr för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.*

#### *7 kap 8 f §*

*Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd enligt 12 § förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kr för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.*

#### *7 kap 8 g §*

*Den som driver ett insamlingssystem med tillstånd enligt 45 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kr för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.*

#### *7 kap 8 h §*

*Den producent som omfattas av skyldigheter i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kr för verkets tillsynsverksamhet.*

#### *7 kap 8 i §*

*Den producent som omfattas av skyldigheter i förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 500 kr för verkets tillsynsverksamhet.*

*7 kap 8 j §*

*Den producent eller producentrepresentant som omfattas av skyldigheter i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kr för verkets tillsynsverksamhet.*

*7 kap 8 k §*

*Den producent som omfattas av skyldigheter i förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kr för verkets tillsynsverksamhet.*

---

*Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2016.*

## 4. Gällande regelverk och förutsättningar

Regeringen fattade den 28 augusti 2014 beslut om förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning (WEEE-förordningen), förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) och förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper (returpappersförordningen). Förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier (batteriförordningen) lämnades oförändrad.

WEEE-förordningen trädde i kraft den 15 oktober 2014 och övriga två förordningar den 1 november 2014. Förordningarna ersatte tidigare gällande förordningar om producentansvar för elutrustning, förpackningar och returpapper. I korthet innebar de nya förordningarna att återvinningsmålen höjdes och att tillståndsplikt för insamlingssystem infördes med tydligt definierade krav. Det innebar dels att Naturvårdsverket ska tillståndspröva insamlingssystemen, dels att systemen blev fristående tillsynsobjekt. Tidigare var kraven i huvudsak riktade mot producenterna.

Nedan beskrivs vilka aktörer som berörs av respektive förordning, vilka skyldigheter de har att uppfylla samt hur många de bedöms vara. Dessa aktörer och ansvar kan bli föremål för tillsyn. För att underlätta läsningen har de beskrivna skyldigheterna förenklats något. För en exakt återgivning av skyldigheterna hänvisas till respektive förordning.

Även kommunerna och Naturvårdsverket är aktörer med ansvar och skyldigheter enligt förordningarna. Dessa är likartade i de aktuella förordningarna och beskrivs därför samlat i slutet av kapitlet. Det samma gäller den provningsplikt som gäller enligt tre av förordningarna.

Förordningarna har trätt i kraft men bestämmelserna börjar tillämpas fullt ut från och med 1 april 2017. Vad som sägs i detta kapitel angående aktörernas skyldigheter avser när bestämmelserna tillämpas fullt ut.

Vad som beskrivs utgör förutsättningarna för att utforma ett avgiftssystem för provning och tillsyn. I uppdraget ingår emellertid att se över definitionerna av begreppet producent i förpacknings- och returpappersförordningarna. Resultatet av denna översyn, som inte kommer att redovisas förrän i januari 2016, kan ändra på förutsättningarna för Naturvårdsverkets analys och förslag i denna delredovisning. Det kan i sin tur leda till att antalet producenter ändras, vilket kan göra att avgiftssystemets konstruktion och nivåer behöver ses över för att säkerställa full kostnadstäckning och en ändamålsenlig tillsyn.

## 4.1. Förordningen om producentansvar för elutrustning

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-direktiv<sup>1</sup> som har ett liknande syfte. Den trädde i kraft den 1 november 2014 och ersatte då tidigare gällande förordning<sup>2</sup>.

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.

### 4.1.1. 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 etablerad<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> 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)

<sup>2</sup> Förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter

<sup>3</sup> 9 § WEEE-förordningen

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

Skyldigheterna för producenter av konsumentelutrustning är:

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 insamlingsystem för elavfall har åtagit sig att ta hand om utrustningen när denna blivit avfall
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

Skyldigheterna för producenter av annan elutrustning än konsumentelutrustning är:

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

Antalet producenter av elutrustning som är registrerade hos Naturvårdsverket uppgår till cirka 2 200 stycken. Av dessa uppskattas knappt 1 500 vara producenter av konsumentelutrustning<sup>4</sup>.

Hur många producenter som inte är registrerade är av naturliga skäl svårt att uppskatta. Troligen består huvuddelen av dessa av små företag som importerar mindre mängder elutrustning till Sverige. Sett till antalet kan de utgöra en förhållandevis stor andel av totala antalet producenter. Volymmässigt handlar det troligen om en bråkdel av den totala mängden elutrustning som årligen sätts på marknaden.

#### 4.1.2. De som säljer eller skänker konsumentelutrustning (butiker)

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

Det saknas statistik över antalet butiker som säljer elutrustning och som därmed är berörda. Antalet är emellertid stort eftersom elutrustning i form av exempelvis leksaker numera säljs även i butiker som i första hand är inriktade på andra produkter.

#### 4.1.3. Insamlingssystem för konsumentelavfall

Den som driver ett insamlingssystem för konsumentelavfall har 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, se avsnitt 4.5.1) samt villkoren i tillståndet. Tillståndsplikten gäller inte kommuners och butikers insamling.
------------------	--

---

<sup>4</sup> Uppskattningen baseras på differensen mellan antalet producenter som är registrerade hos Naturvårdsverket och antalet företag som är anslutna till El-kretsens och Elektronikåtervinningsföreningens insamlingssystem samt insamlingssystemens uppgifter på hur många producenter av annan utrustning än konsumentelutrustning som är anslutna till insamlingssystemen.

Samrådspplikt:	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

För närvarande finns det två insamlingssystem för konsumentelutrustning. Båda systemen samlar även in bärbara batterier. Det större av de två systemen drivs av El-kretsen. De samlar framför allt in elavfall genom avtal med kommunerna. Allt elavfall som lämnas till en kommunal återvinningscentral lämnas idag vidare till El-Kretsen.

Det mindre insamlingssystemet drivs av Elektronikåtervinningsföreningen, EÅF. De samlar in elavfall via framför allt elektronikhandeln, det vill säga sådant elavfall som butikerna idag erbjuder sig att ta emot och som de, enligt den nya WEEE-förordningen, kommer att vara skyldiga att ta emot.

De båda insamlingssystemen samarbetar dels genom att de tillsammans får en bättre spridning av insamlingsplatserna, jämfört med var och en för sig, dels genom ett så kallat Clearing house. Det senare innebär att de varje år jämför de insamlade mängderna för respektive system med marknadsandelen för de producenter som är anslutna till respektive system. Det system som samlat in mindre mängder elavfall än vad som motsvarar dess marknadsandel får därför ”köpa” mängder av det andra systemet.

## 4.2. Förordningen om producentansvar för batterier

Förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier (batteriförordningen) syftar till att

- batterier ska utformas och framställas på ett sådant sätt att uppkomsten av avfall förebyggs,
- producenter ska tillhandahålla system för insamling av avfallet,
- batterierna kan återvinnas,
- förordningens mål för insamling, särskilt omhändertagande och återvinning ska nås.

Förordningen är grundad på EU:s batteridirektiv<sup>5</sup> som har ett liknande syfte.

De som berörs av batteriförordningen är i första hand producenterna men till viss del även de som tillhandahåller blybatterier som väger mer än 3 kg. Liksom WEEE-, förpacknings- och returpappersförordningarna innehåller batteriförordningen krav på hur insamlingssystemen ska vara utformade. Medan kraven i övriga förordningar är riktade mot den som driver systemet är kraven i batteriförordningen emellertid riktade mot producenterna. Den som driver ett insamlingssystem har därmed inget uttryckligt ansvar enligt batteriförordningen.

#### 4.2.1. Producenter

Som producent anses den som ”genom att yrkesmässigt överlåta eller på annat sätt yrkesmässigt tillhandahålla ett batteri släpper ut batteriet för första gången på den svenska marknaden”<sup>6</sup>.

Producenterna har följande skyldigheter enligt förordningen:

Produktkrav:	Märka batterierna i enlighet med kraven i förordningen
Registreringsplikt:	Registrera sig hos Naturvårdsverket med uppgifter om hur producenten fullgör skyldigheterna enligt förordningen
Insamlingsansvar:	Se till att det finns ett eller flera lämpliga insamlingssystem för batterier
Hanteringskrav:	Se till att insamlade batterier tas om hand på ett miljömässigt godtagbart sätt
Rapporteringsplikt:	Årligen rapportera till Naturvårdsverket vilken mängd batterier som satts på marknaden, vilken mängd batterier som har samlats in samt hur dessa har behandlats (uppgifter om insamlad mängd och behandling rapporteras i praktiken av insamlingssystemen)
Informationsansvar:	Informera användarna om hur batterierna ska hanteras
Betalningsansvar:	Betala en avgift per kg nickelkadmiumbatterier som släpps ut på marknaden

Producenter av nickelkadmiumbatterier ska årligen betala en avgift per kg batterier som släpps ut på marknaden. Naturvårdsverket fonderar avgifterna och prövar frågor om ersättning från denna fond. Medel kan beviljas för kostnader för omhändertagande av batterier eller för informationsinsatser. Medlen får

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 december 2006 om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG

<sup>6</sup> 3 § batteriförordningen



också användas för att täcka Naturvårdsverkets kostnader för att administrera registret över producenter.

Knappt 1500 batteriproducenter är registrerade i Naturvårdsverkets register. Av dessa är 1200 stycken också registrerade som producenter av elutrustning. Hur många batteriproducenter som inte är registrerade är av naturliga skäl svårt att uppskatta. Troligen utgör huvuddelen av dessa små företag som importerar mindre mängder elutrustning innehållande batterier till Sverige. Sett till antalet kan de utgöra en förhållandevis stor andel av totala antalet producenter. Volymmässigt handlar det troligen om en bråkdel av den totala mängden batterier som årligen sätts på marknaden.

#### **4.2.2. Den som i yrkesmässig verksamhet tillhandahåller blybatterier**

Den som i yrkesmässig verksamhet tillhandahåller blybatterier (> 3 kg) har följande skyldighet enligt förordningen:

Insamlingskrav:	Ta emot uttjänta blybatterier
-----------------	-------------------------------

Det saknas statistik över antalet verksamhetsutövare som tillhandahåller större blybatterier och som därmed är berörda. Antalet är emellertid mycket stort eftersom mer eller mindre alla bilverkstäder och bensinmackar berörs.

### **4.3. Förordningen om producentansvar för förpackningar**

Förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) syftar till att

- förpackningar ska begränsas till minsta nödvändiga vikt och volym,
- producenterna ska ta ansvar för förpackningsavfallet,
- förpackningsavfallet ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,
- nå förordningens mål om materialutnyttjande.

Förordningen är grundad på EU:s förpackningsdirektiv<sup>7</sup> som har ett liknande syfte.

De som berörs av förpackningsförordningen är de som kan anses som producenter av förpackningar, de som driver insamlingssystem för

---

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall

förpackningsavfall som uppkommit i hushåll samt de som samlar in förpackningsavfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet.

#### 4.3.1. Producenter

Som producent anses 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”<sup>8</sup>.

Producenterna har följande skyldigheter enligt förordningen:

Produktkrav:	Utforma och tillverka förpackningar i enlighet med förordningens produktkrav
Insamlingsansvar:	Tillhandahålla ett tillståndsgivet insamlingssystem eller se till att någon som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem för förpackningsavfall har åtagit sig att ta hand om förpackningen när denna blivit avfall

För att en förpackning ska få släppas ut på EU:s inre marknad måste den uppfylla direktivets så kallade väsentliga krav. Kraven är allmänt formulerade och berör förebyggande av förpackningsavfall samt möjligheten att återanvända, materialåtervinna, kompostera eller energiutvinna förpackningarna. Kraven är införda i förpackningsförordningen.

I syfte att specificera kraven har EU-kommissionen låtit utarbeta sex stycken Europa-standard<sup>9</sup> baserade på kraven. Standarderna har presumtionsverkan, vilket innebär att om producenten valt att följa standarderna ska förpackningen antas uppfylla de väsentliga kraven i såväl direktivet som i förpackningsförordningen. Standarderna är på så sätt ett verktyg för producenten att visa att man uppfyller lagstiftningen, vilket också underlättar tillsynsmyndighetens arbete.

---

<sup>8</sup> 6 § förpackningsförordningen

<sup>9</sup> 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 – Provningsschema och utvärderingskriterier för slutgiltigt godkännande av förpackningar

Det finns inget krav på att följa standarderna. Producenten kan utarbeta egna rutiner men måste då kunna visa att lagstiftningen följs.

Antalet producenter som är anslutna till existerande insamlingssystem för förpackningsavfall som uppkommit i hushåll uppgår till drygt 10 000<sup>10</sup>. Antalet producenter som omfattas av förordningen är emellertid betydligt större, uppskattningsvis 50 – 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 de som fyller så kallade tillverkarförpackningar inte ansluts till systemen. Exempel på tillverkarförpackningar är pizzakartonger, bärkassar och omslagspapper. Pizzeriaägare är alltså producenter enligt definitionen i förpackningsförordningen men inte anslutna till något insamlingssystem. Insamlingssystemens insamling av sådana förpackningar finansieras istället av de som tillverkar pizzakartongerna eller bärkassarna. Sammanfattningsvis innebär detta att förordningens definition av producentbegreppet är mycket vidare än vad som tillämpas i praktiken. I utarbetandet av förslaget till avgiftssystem har Naturvårdsverket valt att utgå från den i praktiken rådande tillämpningen av definitionen.

I regeringens uppdrag till Naturvårdsverket ingår att se över definitionen av begreppet *producent*. Denna del kommer dock att redovisas först i januari 2016. En ändrad definition kan få betydelse för antalet berörda producenter och eventuellt också för avgiftssystemets utformning.

#### 4.3.2. Insamlingssystem för förpackningsavfall

Den som driver ett insamlingssystem för förpackningsavfall har följande skyldigheter:

Tillståndsplikt:	Ha tillstånd av Naturvårdsverket att driva insamlingssystemet och fortlöpande se till att systemet uppfyller kraven för tillstånd i förordningen (däribland hur avfallet hanteras, se avsnitt 4.5.1) samt villkoren i tillståndet. Tillståndsplikten gäller inte kommuners insamling samt insamling av förpackningsavfall från yrkesmässig verksamhet.
Samrådspikt:	Vid behov samråda med kommunen och andra som driver insamlingssystem
Informationsansvar:	Underrätta Naturvårdsverket om eventuella väsentliga förändringar av verksamheten och vad som kommit fram vid samråden samt informera andra än hushåll om hur förpackningsavfallet ska hanteras

<sup>10</sup> Baserat på uppgifter från FTI och TMR

Rapporteringsplikt	Årligen rapportera till Naturvårdsverket vilka producenter som är anslutna till systemet, hur mycket förpackningsavfall som samlats in samt hur det har behandlats
--------------------	--

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.

FTI ägs av de fem materialbolagen Plastkretsen, Pressretur, RK returkartong AB, Svenska Metallkretsen AB och Svensk Glasåtervinning AB. De fem materialbolagen ägs i sin tur av aktörer inom respektive materialområde. TMR är privatägt och saknar kopplingar till materialbranscherna.

De två företagen samlar in hushållens förpackningsavfall dels genom cirka 5800 återvinningsstationer (ÅVS), dels genom så kallad fastighetsnära insamling (FNI). ÅVS-systemet drivs av FTI. Tack vare ett avtal med FTI kan även TMR erbjuda sina kunder insamling via systemet.

Det praktiska utförandet av FTI:s och TMR:s insamling och transport sköts av avfallsentreprenörer.

#### 4.3.3. Företag som samlar in förpackningsavfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet

Företag som samlar in förpackningsavfall som uppkommit i verksamheter har följande skyldigheter:

Hanteringskrav:	Hantera förpackningsavfallet i enlighet med kraven i förordningen alternativt lämna det till ett tillståndsgivet insamlingssystem
Rapporteringsplikt	Årligen rapportera till Naturvårdsverket hur mycket förpackningsavfall som samlats in samt hur det har behandlats (om avfallet inte har lämnats till ett tillståndsgivet insamlingssystem)

Såväl FTI som TMR samlar även in förpackningsavfall som uppkommit i yrkesmässiga verksamheter. Det sker via särskilda mottagningspunkter.

Det saknas underlag på hur många företag som i övrigt bedriver insamling av förpackningsavfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet. En bidragande orsak till det är att det i vissa fall kan handla om insamling av specifika förpackningar som fat, tunnor och liknande. Troligen handlar det om färre än 10 företag som bedriver en rikstäckande insamling.

#### 4.3.4. Övriga aktörer - Miljöpack

Miljöpack är en sammanslutning av företag, från materialtillverkare till förpackningsanvändare, som arbetar med genomförande och tillämpning av de väsentliga kraven på förpackningar som uttrycks i de harmoniserande Europa-standarderna. Det är en av flera näringslivsgrupper inom forskningsinstitutet Innventia.

Miljöpack har inget ansvar enligt förpackningsförordningen men kan spela en roll när det gäller producenternas efterlevnad av förordningens produktkrav.

### 4.4. Förordningen om producentansvar för returpapper

Förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper (returpappersförordningen) syftar till att producenterna skall se till att 75 viktprocent av de tidningar som konsumeras i Sverige samlas in som returpapper för att materialåtervinnas eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt

Förordningen saknar grund i gemenskapslagstiftningen. Den trädde i kraft den 1 november 2014 och ersatte då tidigare gällande förordning<sup>11</sup>.

De som berörs av returpappersförordningen är producenterna, de som driver ett insamlingsystem för returpapper som uppkommit i hushåll samt de som samlar in returpapper som uppkommit i verksamheter.

#### 4.4.1. Producenter

Med producent avses 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. för in tidningar till Sverige.

Producenterna har följande skyldighet enligt förordningen:

Insamlingsansvar:	Tillhandahålla ett tillståndsgivet insamlingsystem eller se till att någon som driver ett tillståndsgivet insamlingsystem för returpapper har åtagit sig att ta hand om papperet när denna blivit avfall
-------------------	--

---

<sup>11</sup> Förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper

Antalet producenter som är anslutna till befintliga insamlingssystem är knappt 2 000 stycken. Det är oklart i vilken omfattning det finns producenter som inte är anslutna.

I regeringens uppdrag till Naturvårdsverket ingår att se över definitionen av begreppet producent. Denna del kommer att redovisas först i januari 2016. En ändrad definition kan få stor betydelse för antalet berörda producenter.

#### 4.4.2. Insamlingssystem för returpapper

Den som driver ett insamlingssystem för returpapper har samma skyldigheter som den som driver ett insamlingssystem för förpackningsavfall, se avsnitt **Fel! Hittar inte referensälla..**

Pressretur AB organiserar producentansvaret för returpapper. Likt övriga fyra materialbolag för förpackningar har Pressretur givit FTI AB uppdraget att hantera insamlingspunkterna. Pressretur ägs av de tre pappersproducenterna Holmen, SCA och Stora Enso. Ett antal företag, däribland medlemsföretagen i Grafiska Företagens förbund, Tidningsutgivarföreningen och Sveriges Tidskrifter är anslutna till Pressreturs insamlingssystem genom avtal.

Det praktiska utförandet av insamling och transport sköts av avfallsentreprenörer

#### 4.4.3. Företag som samlar in returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet

Företag som samlar in returpapper som uppkommit i verksamheter har följande skyldigheter:

Hanteringskrav:	Hantera returpapperet i enlighet med kraven i förordningen alternativt lämna det till ett tillståndsgivet insamlingssystem
Rapporteringsplikt	Årligen rapportera till Naturvårdsverket hur mycket returpapper som samlats in samt hur det har behandlats (om avfallet inte har lämnats till ett tillståndsgivet insamlingssystem)

Naturvårdsverket saknar uppgifter på hur många aktörer som samlar in returpapper som uppkommit i verksamheter. Troligen handlar det om färre än 10 rikstäckande företag och ett antal lokala eller regionala företag.

### 4.5. Tillståndspliktiga insamlingssystem

Den som avser att driva ett insamlingssystem för konsumentelavfall efter utgången av september 2015 ska ha tillstånd från Naturvårdsverket för

verksamheten. Kommuner som samlar in elavfall samt butiker som tar emot elavfall behöver inte tillstånd för insamlingen.

På samma sätt ska den som avser att driva ett insamlingssystem för förpackningsavfall eller returpapper efter utgången av mars 2017 ha tillstånd från Naturvårdsverket. Kommuner som samlar in förpackningsavfall och returpapper samt den som samlar in sådant avfall som uppkommit i yrkesmässiga verksamheter behöver inte tillstånd för insamlingen.

#### **4.5.1. Bestämmelser kring prövningen**

Bestämmelserna kring prövningen är liknande eller identisk mellan de olika förordningarna.

Innan ansökan om tillstånd görs ska samråd ske med kommunerna samt med andra som har tillstånd att driva insamlingssystem.

För att tillstånd ska beviljas krävs att systemet är lämpligt och rikstäckande. Systemet ska anses vara lämpligt om det uppfyller ett antal krav som förenklat tar sikte på

- aspekter för den som lämnar avfallet, d.v.s. att systemet är lättillgängligt och gratis,
- miljö- och hälsoaspekter, d.v.s. att insamlat elavfall hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt som bidrar till att återvinningsmålen nås och att återanvändning och återvinning inte försvåras,
- hantering av kostnader, d.v.s. att det finns en säkerhet för att ta emot och omhänderta det elavfall som systemet har åtagit sig att ta hand om, rutiner för fördelning av kostnader med andra insamlingssystem etc.,
- icke-diskriminering, d.v.s. att alla producenter tillåts ansluta sig till systemet utan diskriminerande villkor.

Systemet ska anses vara rikstäckande om det inom systemet finns insamlingsplatser i varje kommun med en geografisk spridning inom kommunen som är skäligen med hänsyn till befolkningstäthet och övriga omständigheter.

I förordningarna specificeras vad tillståndsansökan ska innehålla, vad som ytterligare krävs för att tillstånd ska beviljas samt vad tillståndet innehåller.

#### **4.5.2. Antalet berörda aktörer**

För närvarande finns sex kända insamlingssystem som bedöms vara aktuella för prövning (två system för elavfall, två för förpackningsavfall och två för returpapper).

## 4.6. Kommunernas ansvar

### 4.6.1. Informationsansvar

Kommunerna har ett ansvar enligt WEEE-, förpacknings- och returpappersförordningarna att informera hushållen hur respektive avfallslag ska hanteras. Informationen ska bland annat innehålla uppgifter om hur sorteringen ska gå till samt vilka insamlingssystem som är tillgängliga.

### 4.6.2. Tillsynsansvar

Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken<sup>12</sup> utövar varje kommun tillsyn över avfallshanteringen enligt 15 kap. samma lag inom kommunen. Det innebär även att kommunerna har tillsyn enligt lagstiftning som ligger under 15 kap. miljöbalken, däribland producentansvarsförordningarna och avfallsförordningen.

### 4.6.3. Övrigt

Kommunerna får enligt samtliga förordningar samla in producentansvarsavfallet utan krav på tillstånd. Insamlat förpackningsavfall och returpapper ska lämnas till ett tillståndsgivet insamlingssystem.

## 4.7. Naturvårdsverkets ansvar och verksamhet

Enligt Naturvårdsverkets instruktion<sup>13</sup> är Naturvårdsverket förvaltningsmyndighet för avfallsområdet, där avfallsdelen av producentansvaret ingår. Det betyder bland annat att Naturvårdsverket är expertmyndighet inom området och exempelvis stöder miljödepartementet i EU-arbetet, genomför utredningar på uppdrag av regeringen och har dialog med berörda branschorganisationer.

Utöver detta övergripande ansvar inom avfallsområdet har Naturvårdsverket ett utpekad ansvar för de aktuella producentansvaren i flera olika författningar.

### 4.7.1. Ansvar enligt aktuella producentansvarsförordningar

Naturvårdsverkets ansvar är liknande i de fyra aktuella producentansvarsförordningarna. Vissa betydande skillnader finns emellertid. Nedan listas Naturvårdsverkets ansvar tillsammans med uppgift om vilka producentansvar det avser.

Prövningsansvar:	Pröva om de insamlingssystem för vilka tillstånd söks uppfyller	Elutrustning Förpackningar
------------------	---	-------------------------------

<sup>12</sup> 26 kap 3 § tredje stycket Miljöbalken (1998:808)

<sup>13</sup> Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket



	kraven i respektive förordning	Returpapper
Registrering av producenter	Tillhandahålla system som gör det möjligt för producenterna att registrera sig samt ange vilka produkter som de avser att sätta på marknaden	Elutrustning Batterier
Hantering av uppgifter från producenter	Ta emot och sammanställa uppgifter om mängden produkter som respektive producent satt på marknaden	Elutrustning Batterier
Hantering av uppgifter från insamlingssystem	Ta emot och sammanställa uppgifter om mängden produkter som anslutna producenter satt på marknaden, mängden avfall som samlats in samt hur avfallet har behandlats	Elutrustning (endast uppgifter om avfall) Batterier (endast uppgifter om avfall) Förpackningar Returpapper
Hantering av uppgifter från de som samlar in avfall från verksamheter	Ta emot och sammanställa uppgifter om mängden avfall som samlats in samt hur avfallet har behandlats	Förpackningar Returpapper
Statistikansvar	Sammanställning och rapportering av statistik till Europeiska kommissionen	Elutrustning Batterier Förpackningar
Fondering av medel	Fondering av de avgifter som producenterna betalar samt prövning av ersättning från fonden	Batterier

Tillståndsgivna insamlingssystem för elutrustning, förpackningar och returpapper ska dessutom rapportera till Naturvårdsverket om eventuella ändringar av verksamheten samt resultatet av samråd som hållits. Denna rapportering sker främst på grund av att Naturvårdsverkets i sin roll som tillsynsmyndighet ska kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med villkoren för tillståndet och kraven i förordningarna.

#### **4.7.2. Ansvar enligt miljötillsynsförordningen**

Enligt 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen<sup>14</sup> har Naturvårdsverket tillsynsansvar för WEEE-förordningen, förpackningsförordningen och returpappersförordningen med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av respektive förordning lokalt uppfyller kraven i förordningen.

Enligt samma paragraf har Naturvårdsverket tillsynsansvar enligt batteriförordningen, med undantag för hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven i 19 och 20 §§ i förordningen. Nämnade paragrafer innehåller krav på insamlingssystemet respektive bestämmelser om hur insamlade batterier ska omhändertas.

Tillägget i miljötillsynsförordningen, med hänvisning till de tre nya producentansvarsförordningarna, trädde i kraft den 15 oktober 2014. Naturvårdsverkets tillsynsansvar enligt WEEE- och batteriförordningen ändrades inte. Naturvårdsverkets tillsynsansvar utökades emellertid ändå i och med att det i den nya WEEE-förordningen trädde i kraft. Detta eftersom det i den, till skillnad från den gamla WEEE-förordningen, finns bestämmelser som är direkt riktade till den som driver insamlingssystemen. Insamlingssystemen blir därmed självständiga tillsynsobjekt.

Enligt 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen har Naturvårdsverket även ett ansvar att ge tillsynsvägledning till kommunala nämnder.

#### **4.7.3. Ansvar enligt EU-förordning 765/2008 och marknadskontrollförordningen**

EU-förordningen om ackreditering och marknadskontroll<sup>15</sup> innehåller bestämmelser om marknadskontroll som ska tillämpas på produkter som omfattas av harmoniserad gemenskapslagstiftning. Med marknadskontroll avses de åtgärder som myndigheterna vidtar för att se till att produkterna överensstämmer med de krav som fastställs i harmoniserad gemenskapslagstiftning. Sådan lagstiftning är bland annat WEEE-direktivet och förpackningsdirektivet.

Enligt EU-förordningen ska den myndighet som är marknadskontrollmyndighet i respektive medlemsstat bland annat utföra kontroller i tillräcklig omfattning av produkters egenskaper.

---

<sup>14</sup> Miljötillsynsförordningen (2011:13)

<sup>15</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93

Enligt den svenska marknadskontrollförordningen<sup>16</sup> är Naturvårdsverket marknadskontrollmyndighet och omfattas därmed av de skyldigheter som följer av EU-förordningen när det gäller elutrustning och förpackningar. Naturvårdsverket är med i Marknadskontrollrådet som enligt förordningen bland annat ska fungera som ett nationellt samordningsorgan i frågor om marknadskontroll.

#### 4.7.4. Naturvårdsverkets verksamhet

Baserat på de ansvar som redovisats ovan har Naturvårdsverkets verksamhet hittills framför allt bestått av

- administration av det så kallade EEB-registret<sup>17</sup>, inklusive utveckling av registret och hantering av inkomna rapporter och anmälningar, (författningarna om elutrustning och batterier hanteras till stor del som ett system och EEB-registret inkluderar båda produktgrupperna),
- tillsyn av de skyldigheter avseende registrering och rapportering som åligger producenter av elutrustning och batterier inklusive hantering av miljösanktionsavgifter,
- rådgivning och information till producenter och andra berörda aktörer om hur man bör uppfylla sina skyldigheter kopplat till WEEE och batterier
- administration av batterifonden,
- sammanställning av statistik för rapportering till EU avseende elutrustning, batterier och förpackningar,
- stöd till miljödepartementet i EU-arbetet,
- tillsynsvägledning till kommunerna,
- information och vägledning till producenter m.fl.,
- utredningar på uppdrag av regeringen,
- möten med berörda branschorganisationer och huvudaktörer, bland annat i Avfallsrådet,
- deltagande i Marknadskontrollrådet.

I och med de nya förordningarna och ändringarna i tillsynsförordningen utökas Naturvårdsverkets verksamhet allteftersom med

- prövning och tillsyn av insamlingssystem för elutrustning, förpackningar och returpapper,

---

<sup>16</sup> Förordningen (2014:1039) om marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn

<sup>17</sup> Det register som hanterar alla anmälningar och årliga rapporter som producenter av elutrustning och batterier ska göra, <http://eeb.naturvardsverket.se>

- tillsyn enligt övriga bestämmelser i förpacknings- och returpappersförordningarna.

## 4.8. Reglering av avgifter för prövning och tillsyn

Avgifter för prövning och tillsyn inom avfallsområdet regleras i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (FAPT). Förordningen är beslutad med stöd av bemyndigandet i 27 kap. 1 § miljöbalken och är uppdelad i kapitel för olika slags verksamheter. 7 kap i förordningen innehåller bestämmelser om bland annat avgifter enligt 15 kap. miljöbalken (avfall och producentansvar).

Naturvårdsverket har gett ut allmänna råd (2000:8) och en handbok (2000:1) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det har dessutom gjorts flera utredningar gällande tillsynens omfattning som inverkar på bedömningen av vad en tillsynsavgift lämpligen bör omfatta.

## 5. Analys

### 5.1. Vad avgiftssystemet ska finansiera

I uppdraget ingår att föreslå ett avgiftssystem för prövning och tillsyn. Enligt uppdragsbeskrivningen ingår såväl operativ tillsyn som tillsynsvägledning i begreppet tillsyn. Annorlunda uttryckt ska avgiftssystemet alltså finansiera Naturvårdsverkets tillståndsprövning, operativa tillsyn och tillsynsvägledning.

Som redovisats i avsnitt 4.7.4 består Naturvårdsverkets arbete inom producentansvarsområdet av ett antal andra uppgifter än prövning och tillsyn. Gränsen mellan vad som är att anse som tillsyn respektive andra uppgifter är i vissa fall flytande. Det är därför nödvändigt att precisera innebörden av begreppet tillsyn. Detta för möjliggöra utformningen av ett avgiftssystem som uppfyller sitt syfte, men också för att vissa av myndighetens befogenheter är kopplade till just tillsynen.

#### 5.1.1. Innebörden av begreppet tillsyn

Enligt 26 kap. miljöbalken ska tillsynen säkerställa syftet med miljöbalken och annan lagstiftning som meddelats med stöd av miljöbalken. Tillsynsmyndigheten ska därför, på eget initiativ eller efter anmälan, kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen samt vidta de åtgärder som krävs för att åstadkomma rättelse, det vill säga operativ tillsyn. Tillsynsmyndigheten ska dessutom ”genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses”<sup>18</sup>.

Begreppen operativ tillsyn och tillsynsvägledning finns definierade i 1 kap 3 § miljötillsynsförordningen (2011:13) enligt följande.

*operativ tillsyn: tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtar eller har vidtagit en åtgärd,*

*tillsynsvägledning: utvärdering, uppföljning och samordning av operativ tillsyn samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna,*

Varken Miljöbalken och miljötillsynsförordningen innehåller emellertid någon definition av det centrala begreppet tillsyn som ingår i dessa definitioner.

I skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*<sup>19</sup> anger regeringen att tillsynsbegreppet främst bör användas för ”verksamhet som avser självständig

---

<sup>18</sup> 26 kap. 1 § 3 st miljöbalken

<sup>19</sup> Skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (avsnitt 3.2)

granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige”.

Med utgångspunkt i regeringens skrivelse bedömer Naturvårdsverket att begreppet operativ tillsyn ska anses innebära en, mot verksamhetsutövaren direkt riktad, kontroll av att aktuell lagstiftning efterlevs. Tillsyn som inte är direkt riktad mot en specifik verksamhetsutövare, exempelvis information och rådgivning till ett kollektiv av företag, är därmed inte att betrakta som operativ tillsyn. Enligt Naturvårdsverkets mening ingår däremot eventuella följdåtgärder i syfte att säkerställa efterlevnaden, som exempelvis förelägganden, beslut om sanktionsavgifter eller åtalsanmälan, i begreppet operativ tillsyn.

### 5.1.2. Kostnader som avgiften ska täcka

Naturvårdsverket konstaterar att det eller de avgiftssystem som föreslås, ska finansiera tillståndsprövning, tillsynsvägledning samt kontroll av enskilda verksamhetsutövares efterlevnad av bestämmelserna och eventuella därtill relaterade förelägganden eller sanktionsåtgärder. Utöver detta bedömer Naturvårdsverket att avgiften även bör finansiera åtgärder som är direkt avgörande för att kunna bedriva tillsynen, det vill säga administration av avgiftssystem och register över tillsynsobjekt.

Enligt 1 kap. 1 § förordningen om (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken ska avgift inte betalas för handläggning som föranleds av att ett beslut överklagas. Avgiftssystemet ska därför enbart finansiera kostnaderna fram till dess Naturvårdsverket har meddelat sitt beslut.

Sammanfattningsvis ska alltså avgiftssystemet täcka Naturvårdsverkets kostnader för att

- tillståndspröva insamlingssystem för konsumentelavfall, förpackningsavfall och returpapper,
- kontrollera att förordningarnas bestämmelser efterlevs av enskilda verksamhetsutövare,
- säkerställa att förordningarna efterlevs genom förelägganden, miljöstraffavgifter eller åtalsanmälningar,
- ge vägledning till kommunerna avseende deras lokala operativa tillsyn av förordningarnas bestämmelser,
- administrera avgiftssystemet och eventuella register över tillsynsobjekt.

Det bör noteras att detta är baserat på vad regeringen angett i beskrivningen av uppdraget. Enligt regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*,

kan även främjande och förebyggande arbete avgiftsfinansieras men avgiften bör då inte kallas tillsynsavgift eller liknande<sup>20</sup>.

## 5.2. Prövningens omfattning och resursbehov

Tillståndsprovning av insamlingssystem för avfall enligt förordningarnas angivna krav har tidigare aldrig genomförts. Det är därför svårt att i förväg uppskatta Naturvårdsverkets kostnader för provningen. Naturvårdsverket har gjort detta genom att identifiera de förväntade momenten i provningen och resursuppskatta dessa var för sig.

### 5.2.1. Tillståndsprocessen

Förutom kravet på att den som avser att driva ett insamlingssystem ska samråda med kommunerna innan tillståndsansökan lämnas in innehåller förordningarna inga formella krav avseende provningsprocessen. Naturvårdsverket utgår emellertid från att processen bör likna den för provning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Processen förutsätts därför bestå av

- information och rådgivning från Naturvårdsverket till den sökande,
- inlämnande av ansökan inklusive samrådsredogörelse,
- Naturvårdsverkets granskning av ansökan för eventuell komplettering,
- eventuell komplettering,
- Naturvårdsverkets bedömning av ansökan,
- Naturvårdsverkets beslut samt
- eventuell överprovning

Till skillnad från vissa andra tillståndsprocesser ser Naturvårdsverket inget behov av att skicka ansökan på remiss till andra myndigheter eller berörda. Naturvårdsverket förutsätter att samråden, som den sökande ska ha med kommunerna och övriga insamlingssystem innan ansökan lämnas in, ger nödvändig möjlighet för dessa att yttra sig. I övrigt ser Naturvårdsverket inga andra aktörer som är berörda på sådant sätt att de bör få möjlighet att yttra sig.

#### VÄGLEDNING INFÖR ANSÖKAN

Naturvårdsverkets utgångspunkt är att verksamhetsutövaren har bevisbördan på samma sätt som vid provningar enligt 9 kap. miljöbalken. Det vill säga det är verksamhetsutövaren som ska kunna visa att kraven är uppfyllda, inte provningsmyndigheten som ska visa det omvända.

---

<sup>20</sup> Skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (avsnitt 3.2)

I och med att tillståndsprovning av insamlingssystem för avfall inte har genomförts tidigare saknas det ett vedertaget synsätt vad gäller den kravnivå, exempelvis i fråga om beviskrav, som bör gälla. Naturvårdsverket kommer därför att lägga stort fokus på att i förväg tydliggöra vilken kravnivå som kommer att gälla och vägleda berörda aktörer om detta.

Att Naturvårdsverkets förväntningar är tydliggjorda är särskilt viktigt i fråga om den sökandes skyldighet att ha samråd med kommunerna. Att samråden har skett i enlighet med de krav som följer av respektive förordning är en förutsättning för att tillstånd ska beviljas. Om samråden inte har genomförts på ett tillfredställande sätt, och därför behöver genomföras på nytt eller kompletteras, riskerar tillståndsprocessen att försenas kraftigt.

Det är även viktigt att tydliggöra förväntningarna avseende sådana krav som medger tolkningsutrymme. Det gäller framför allt miljö- och hälsoaspekter, det vill säga att insamlat avfall ska hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt som bidrar till att återvinningsmålen nås och att återanvändning och återvinning inte försvåras. Särskilt avgörande blir nivån för beviskravet i de fall återvinningen av avfallet sker utanför EU.

Arbetet med att förtydliga Naturvårdsverkets förväntningar har redan inletts i fråga om elutrustning. En preliminär ansökningsblankett, innehållande ett antal frågor som den sökande ska besvara, har tagits fram. Syftet med frågorna är i första hand att ge insamlingssystemen möjlighet att visa hur de uppfyller kraven i WEEE-förordningen.

#### **GENOMGÅNG AV ANSÖKAN FÖR EVENTUELL KOMPLETTERING**

Naturvårdsverkets inledande granskning av ansökan syftar enbart till att bedöma huruvida ansökan är komplett. För flertalet krav i förordningen krävs utförlig redogörelse för att visa att de är uppfyllda. Även med väl fungerande samråd mellan Naturvårdsverket och den sökande är det därför troligt att ansökan behöver kompletteras.

#### **BEDÖMNING AV ANSÖKAN OCH BESLUT**

När ansökan anses komplett inleder Naturvårdsverket sin bedömning av om systemet i fråga uppfyller förordningens krav. Sannolikt kommer de krav som medger tolkningsutrymme att vara mest resurskrävande att bedöma. Utöver miljö- och hälsoaspekter är systemets geografiska täckning en sådan fråga. Det saknas en entydig tolkning av vad som är skäligen geografisk spridning med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheter lokalisering och övriga omständigheter. Bedömningen av vad som avses med lättillgängliga insamlingsplatser är också en fråga där det finns tolkningsutrymme.

I arbetet ingår att formulera de villkor som ska säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med kraven i respektive förordning.



Förutom den sökande kommer övriga insamlingssystem och kommunerna underrättas om beslutet att medge tillstånd. Allmänheten kommer att informeras om medgivna tillstånd via Naturvårdsverkets webbplats.

### 5.2.2. Tidsbegränsning av tillståndet

Förordningarnas bestämmelser anger ingen gräns för tillståndens giltighetstid. De anger inte heller att Naturvårdsverket ska tidsbegränsa tillståndet. Att det kan vara aktuellt att tidsbegränsa tillstånden framgår emellertid indirekt genom att tillståndet ska förenas med de villkor som behövs för att systemet ska uppfylla kraven under hela *tillståndstiden*. Att Naturvårdsverket får tidsbegränsa tillståndet framgår av 16 kap. 2 § miljöbalken.

Argument för att tidsbegränsa tillstånden är bland annat att det kan gynna teknikutvecklingen. Detta eftersom nya sätt att samla in avfallet på kan kräva en omprövning av tillståndet. Ett tillstånd som inte är tidsbegränsat kan då bli ett hinder för användning av ny teknik. Argument mot tidsbegränsning, och i synnerhet korta giltighetstider, är att det kan påverka verksamhetsutövarens investeringsvilja.

Huruvida Naturvårdsverket tidsbegränsar tillstånden, och i så fall på vilken tid, påverkar kostnaderna för tillståndsprovningen sett över längre tid. Det vill säga ju oftare provning sker, desto högre blir den genomsnittliga årliga kostnaden för Naturvårdsverket. För att kunna uppskatta det genomsnittliga resursbehovet per år för provning och tillsyn av insamlingssystem antar Naturvårdsverket att tillstånden kommer att tidsbegränsas till en period av 5-10 år.

### 5.2.3. Prövningens resursbehov

Naturvårdsverket bedömer att det vägledande samrådet inför provningen är den del av provningsprocessen som är mest resurskrävande. Detta eftersom det förutsätter att Naturvårdsverket i förväg analyserar och tar ställning till vilken kravnivå som ska gälla för provningen. Denna tid är emellertid inte kopplad till en enskild ansökan utan bör fördelas på samtliga ansökningar oavsett avfallsslag. Detta eftersom de olika förordningarnas krav på insamlingssystemen är snarlika.

Tiden för granskning kommer sannolikt att variera betydligt beroende på sökandens förkunskaper i ämnet samt kvaliteten på ansökan. En god vägledning och diskussion innan tillståndsansökan bör minska tiden som behöver läggas på granskning och minska risken för en utdragen process för att få in ett komplett beslutsunderlag.

Bedömningen av ansökan samt beslut bedöms vara förhållandevis resurskrävande mot bakgrund av att en liknande provning inte har gjorts tidigare.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att handläggning av en ansökan för ett insamlingssystem kommer innebära ett resursbehov på i genomsnitt 16

personveckor. Resursåtgången per ansökan blir i stort sett densamma oavsett hur många ansökningar som kommer in.

## 5.3. Tillsynens omfattning och resursbehov

### 5.3.1. Omfattningen av Naturvårdsverkets tillsynsansvar

Naturvårdsverkets tillsynsansvar omfattar alla bestämmelser i respektive förordning med undantag för ”hur hanteringen av avfallet lokalt uppfyller kraven”. Vad som ska anses omfattas av detta undantag har betydelse för utformningen av avgiftssystemet. Det vill säga; hur stor del av den totala tillsynen enligt producentansvarsförordningarna ska utföras av Naturvårdsverket och därmed finansieras av det avgiftssystem som ska föreslås?

Naturvårdsverket arbetar för närvarande med att, i samråd med berörda aktörer, ta fram en vägledning om vilken tillsyn som Naturvårdsverket respektive kommunerna ska bedriva. Vägledningen är ännu inte beslutad men preliminärt bedömer Naturvårdsverket att i första hand frågor om nedskräpning kring insamlingsstationer samt butikernas insamling av elavfall ligger utanför Naturvårdsverkets tillsynsansvar. Tillsyn över företag som samlar in förpackningsavfall från yrkesmässig verksamhet bedöms också till stor del bli en lokal tillsynsfråga.

I övrigt bedöms Naturvårdsverket tillsynsansvar tills vidare omfatta alla bestämmelser i de aktuella förordningarna oavsett om tillämpningen sker på lokal, regional eller nationell nivå.

### 5.3.2. Utgångspunkter för Naturvårdsverkets tillsynsplan

Naturvårdsverket utarbetar årligen tillsynsplaner för de områden som omfattas av Naturvårdsverkets tillsynsansvar. Planerna beskriver vilka tillsynsområden som är aktuella samt hur prioriteringar sker för att få största möjliga miljöeffekt per spenderad resurs. Grundläggande utgångspunkter för tillsynen är att den ska säkerställa miljöbalkens syfte och stödja verksamhetsutövarens egenkontroll. I fråga om producentansvaret handlar det också om att säkerställa producentansvarets trovärdighet och legitimitet.

#### SÄKERSTÄLLA MILJÖBALKENS SYFTE

All tillsyn inom miljöområdet bör syfta till att säkerställa miljöbalkens syfte att ”främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”, så också Naturvårdsverkets tillsyn av producentansvaret.

Vägledning om vad som är en hållbar utveckling kan hämtas från bland annat de miljömål som Riksdagen fastställt. Särskilt betydelsefull är preciseringen avseende hållbar avfallshantering till miljömålet om God bebyggd miljö. Enligt

preciseringen ska avfallshanteringen vara effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna. Avfallet ska förebyggas samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt och avfallens påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

#### **STÖDJA VERKSAMHETSUTÖVARENS EGENKONTROLL**

Verksamhetsutövaren har ansvar för att följa lagar och regler. En väl utvecklad egenkontroll är ett effektivt sätt att ta eget ansvar för detta och verksamhetens påverkan på miljön. En sådan kontroll förebygger problem. Tillsynen bör därför bedrivas så att den stödjer egenkontrollen.

#### **SÄKERSTÄLLA PRODUCENTANSVARETS TROVÄRDIGHET OCH LEGITIMITET**

För att producentansvaret ska uppfattas som trovärdigt och legitimt krävs en väl fungerande tillsyn som i möjligaste mån säkerställer att samma förutsättningar gäller för alla aktörer. Framför allt handlar det om att hindra oseriösa aktörer från att ställa sig utanför systemet eller på annat sätt tillskaffa sig ekonomiska fördelar i förhållande till sina konkurrenter. Särskilt viktig blir efterlevnadens betydelse för trovärdigheten i de fall oseriösa aktörer inte bara skaffar sig konkurrensfördelar utan också överlåter kostnaderna på de seriösa företagen. Det blir fallet när producenter som är anslutna till insamlingssystem får stå för kostnaderna för omhändertagande av såväl egna produkter som de produkter som ej anslutna producenter sätter på marknaden.

### **5.3.3. Den operativa tillsynens genomförande och resursbehov – elutrustning och batterier**

Tillsynens inriktning och fördelning fastställs i den årliga tillsynsplanen och det är därför inte lämpligt att i detalj beskriva hur Naturvårdsverkets framtida tillsyn kommer att bedrivas. Här beskrivs istället de områden som Naturvårdsverket generellt ser som prioriterade för tillsyn inom elutrustnings- och batteriområdet.

I och med att butikernas insamling bedöms ligga utanför Naturvårdsverkets tillsynsansvar planerar Naturvårdsverket huvudsakligen att bedriva tillsyn över insamlingssystem och producenter.

#### **TILLSYN ÖVER INSAMLINGSSYSTEM FÖR KONSUMENTELAVFALL**

Tillsynen över insamlingssystem för konsumentelavfall kommer att inriktas på att dessa uppfyller de krav som ställs i förordningen samt de villkor som tillstånden har förenats med.

Tillsynen kommer att vara såväl planerad som händelsestyrd. Omfattningen av den senare påverkas av benägenheten att anmäla missförhållanden till tillsynsmyndigheten. Sannolikt är det troligt att de klagomål som når Naturvårdsverket framför allt handlar om missförhållanden som påverkar konkurrensen mellan olika företag eller kommunernas avfallshantering. Det vill

säga där det finns en annan aktör i samhället som är berörd och som bevakar sina intressen.

Den planerade tillsynen kommer troligen att fokusera på specifika frågor där insamlingssystemen förväntas redovisa hur de lever upp till ställda krav inom detta område. Det kommer sannolikt att röra sig om områden där information om missförhållanden inte nödvändigtvis når Naturvårdsverket. Ett sådant exempel är hur insamlingssystemen efterlever skyldigheten att se till att det insamlade avfallet behandlas på ett miljömässigt godtagbart sätt, även i de fall elektronikavfallet skickas utanför EU för behandling. Sådan tillsyn kommer sannolikt att bedrivas kampanjvis, det vill säga samma fråga lyfts upp och belyses hos samtliga insamlingssystem.

Utgångspunkten för tillsynen är att verksamhetsutövaren ska kunna visa att relevanta krav är uppfyllda. Tillsynen kommer därför i första hand att bestå av återkommande kontakter och möten med representanter för insamlingssystemen samt granskning av dokumentation som visar hur de uppfyller kraven.

#### *Resursbehov*

Resursåtgången för tillsynen över insamlingssystem är starkt beroende av hur systemen sköts och vilka eventuella problem som uppstår. Om ett insamlingssystem inte lever upp till de krav som ställs kan det krävas stora tillsynsresurser i form av diskussioner, förelägganden, granskning av underlag etc.

Naturvårdsverket bedömer att resursbehovet i genomsnitt uppgår till 8 personveckor per system och år. Liksom för prövning av insamlingssystem ökar behovet i proportion till antalet system på marknaden.

#### **TILLSYN ÖVER PRODUCENTER**

Naturvårdsverkets tillsynsansvar för producenter av elutrustning och batterier påverkades inte av de ändringar i miljötillsynsförordningen som beslutades i augusti 2014. Hittills har tillsynen i huvudsak inriktats på producenternas registreringsplikt, rapporteringsplikt och insamlingsansvar. En viss andel av Naturvårdsverkets resurser har även gått till att följa upp informationsansvaret. Med nya krav vad gäller elutrustningens utformning räknar Naturvårdsverket med att även tillsyn av produktkravens efterlevnad kommer att bli aktuellt.

#### *Produktkrav*

Kravet på märkning syftar till att upplysa konsumenten om att kasserad elutrustning ska sorteras ut från annat avfall. Naturvårdsverket har hittills bedrivit tillsyn av detta krav i begränsad omfattning. Det är emellertid viktigt att kravet efterlevs. Naturvårdsverket arbetar därför med att utveckla formerna för

tillsynen. Hur tillsynen utformas är bland annat kopplat till Naturvårdsverkets roll som marknadskontrollmyndighet.

Utformningen av elutrustning och batterier har stor betydelse för möjligheten till återanvändning och återvinning. Efterlevnaden av kravet på att elutrustningen ska utformas så att återanvändning och materialåtervinning främjas, som infördes i och med den nya förordningen, bör därför vara ett prioriterat tillsynsområde. Detta särskilt mot bakgrund av ambitionerna i EU-lagstiftningen och de svenska miljömålen om att förebygga avfall. Även här arbetar Naturvårdsverket med att utveckla formerna för tillsynen.

#### *Registreringsplikt*

Producenter av elutrustning som inte har anmält sin verksamhet till Naturvårdsverket går under benämningen ”oregistrerade företag”. Av naturliga skäl saknar Naturvårdsverket idag uppgifter på hur mycket elutrustning som de oregistrerade företagen sätter på marknaden. Genom att identifiera dessa företag möjliggörs tillsynen över företagens efterlevnad av bestämmelserna i respektive förordning samtidigt som kvaliteten på den statistik som används för att följa upp återvinningsmålen förbättras. Att minska antalet oregistrerade företag är därför ett prioriterat tillsynsområde. Ambitionen är att, utifrån erhållna erfarenheter, utveckla arbetsmetoderna och därigenom höja träffsäkerheten i arbetet med att identifiera berörda företag

#### *Rapporteringsplikt*

Producenternas årliga redovisning av mängden elutrustning och batterier som satts på marknaden samt mängden batterier som samlats in och behandlats är avgörande för Naturvårdsverkets uppföljning av återvinningsmålen. Särskilt viktigt är det att korrekta mängder redovisas. Att upprätthålla en hög rapporteringsgrad med korrekt angivna mängder är därför ett prioriterat tillsynsområde. Naturvårdsverkets tillsyn består idag av att kontrollera uppgifterna i producenternas årliga redovisning och vidta sanktionsåtgärder i de fall rapporteringen inte sker i enlighet med regelverket. Naturvårdsverket avser att fortsätta detta arbete.

#### *Insamlingsansvar*

Producenter av konsumentelutrustning som inte är anslutna till ett tillståndsgivet insamlingsystem respektive producenter av annan utrustning än konsumentelutrustning som inte efterlever kraven på mottagande av elavfall enligt 41 och 42 §§ WEEE-förordningen går under benämningen friåkare. Att minska antalet friåkare är viktigt för systemets trovärdighet.

Friåkare är som regel inte registrerade hos Naturvårdsverket. Arbetet med att identifiera friåkare ingår därför som en del av arbetet med att identifiera oregistrerade företag.

#### *Hanteringskrav*

Naturvårdsverket har hittills inte bedrivit någon tillsyn av hur producenter av annan utrustning än konsumentelutrustning hanterat mottaget elavfall. Naturvårdsverket planerar emellertid att genom stickprov kontrollera att elavfallet hanteras i enlighet med vad som anges i 43 § WEEE-förordningen.

#### *Informationsansvar*

För att uppnå och bibehålla höga insamlingsnivåer krävs att hushållen har en tillräcklig kunskapsnivå på området. I fråga om elutrustning har inte producenterna något direkt ansvar för att informera hushållen. Däremot ska de tillhandahålla kommunerna med nödvändiga uppgifter för deras information till hushållen.

Naturvårdsverkets tillsyn består idag av att genomföra regelbundna kundundersökningar som mäter hushållens insatser och uppfattningar om producentansvaret, det vill säga tillsyn som tar sikte på informationens resultat snarare än dess genomförande.

I fråga om batterier finns medel i batterifonden som ska användas till informationsinsatser och som producenterna kan ansöka om. Genom dessa medel koncentreras och underlättas producenternas informationsansvar. Genom att bevilja medel, granska ansökningar samt delta i uppföljningen får Naturvårdsverket automatiskt insyn i producenternas informationsarbete. Naturvårdsverket bedriver därför idag inte något specifik tillsyn inom detta område.

Att den som tar emot och behandlar kasserad elutrustning har tillräcklig information om vad utrustningen innehåller och hur den ska omhändertas är en förutsättning för en miljömässigt godtagbar avfallshantering. Därför har producenten en skyldighet att göra sådan information tillgänglig. Naturvårdsverket bedriver idag inte någon specifik tillsyn av denna skyldighet. För att undersöka behovet av sådan tillsyn planerar Naturvårdsverket att genomföra en studie av återvinningsindustrins behov av information om elutrustningens innehåll och hur den ska omhändertas.

#### *Resursbehov*

Hittills har Naturvårdsverkets tillsyn inriktats på producenternas

- registreringsplikt

- insamlingsansvar och
- rapporteringsplikt

Enligt Naturvårdsverkets tidrapporteringssystem rapporterades 75 personveckor för denna verksamhet under 2013. Tiden inkluderar hantering av sanktioner. Till detta tillkommer juriststöd på uppskattningsvis 5 personveckor.

Under detta år var emellertid tillsynen nedprioriterad på grund av arbete med den nya WEEE-förordningen. Naturvårdsverkets tillsyn enligt WEEE- och batteriförordningarna under ett normalt år uppskattas därför omfatta cirka 100 personveckor.

#### **5.3.4. Den operativa tillsynens genomförande och resursbehov – förpackningar och returpapper**

Liksom i fråga om elutrustning och batterier är det inte möjligt att i detalj beskriva hur Naturvårdsverkets framtida tillsyn i fråga om förpackningar och returpapper kommer att bedrivas. Istället beskrivs här de områden som Naturvårdsverket generellt ser som prioriterade för tillsyn.

I och med att Naturvårdsverket tidigare inte har haft tillsynsansvar enligt förpacknings- och returpappersförordningarna saknas det uppgifter om vilka resurser som krävs för tillsynen. De resursuppskattningar som görs i detta avsnitt bygger därför på Naturvårdsverkets erfarenheter från WEEE- och batteriområdet.

Tillsynen kommer att omfatta samtliga tre berörda aktörskollektiv; insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper, producenter samt företag som samlar in förpackningsavfall och returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet.

#### **TILLSYN ÖVER INSAMLINGSSYSTEM FÖR FÖRPACKNINGSAVFALL OCH RETURPAPPER**

Naturvårdsverkets tillsyn över insamlingssystem för förpackningar och returpapper kommer i allt väsentligt vara densamma som beskrivits i avsnitt 5.3.3 avseende elutrustning och batterier.

Ett prioriterat område för Naturvårdsverkets tillsyn kommer att vara att insamlingssystemen kan visa hur mycket avfall som har materialutnyttjats. Om avfallet har materialutnyttjats utanför EU ska det framgå att detta har skett på det sätt som anges i förordningen.

Naturvårdsverket planerar att utarbeta vägledning för när avfallet ska anses vara materialutnyttjat och för hur målen för materialutnyttjande ska beräknas. Det kan skilja sig åt mellan olika förpackningsmaterial.

### *Resursbehov*

Naturvårdsverket bedömer att resursbehovet för tillsynen över insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper inte skiljer sig nämnvärt för motsvarande tillsyn i fråga om elutrustning och batterier. Det vill säga den uppskattade genomsnittliga årliga resursbehovet för tillsyn av ett insamlingssystem uppgår till 8 personveckor.

### **TILLSYN ÖVER PRODUCENTER**

Tillsynen över producenter av förpackningar kommer att avse så väl produktkrav som insamlingsansvar. I fråga om pappersproducenter är enbart tillsyn av insamlingsansvaret aktuell.

### *Produktkrav*

Hur förpackningar utformas har stor betydelse ur resurshushållningssynpunkt. Det är därför ett prioriterat tillsynsområde.

Naturvårdsverket avser att inledningsvis arbeta med att utveckla formerna för tillsynen. Hur tillsynen utformas är bland annat kopplat till Naturvårdsverkets roll som marknadskontrollmyndighet.

Naturvårdsverket anser att producenterna i första hand ska tillämpa de harmoniserade Europa-standarderna. Om producenten väljer att inte göra det ska denne kunna visa hur förpackningsförordningen produktkrav uppfylls på annan sätt. Förpackningars utformning kan komma att kontrolleras vid tillsynsbesök hos förpackningsproducenterna. Sådan tillsyn bör fokuseras på större producenter eller, i kampanjform, riktas mot en viss typ av förpackningar.

Tillsynsåtgärder kan också föranledas av att Naturvårdsverket uppmärksammas på förpackningar som inte är utformade enligt förordningens krav. Det kan exempelvis handla om förpackningar som inte är möjliga att materialåtervinna med dagens teknik.

Naturvårdsverket avser att verka för att producenterna använder sig av ett egenkontrollsystem för kontinuerlig förbättring av förpackningarnas utformning. Det kan ske dels genom information, dels genom samarbete med organisationer som verkar för bättre förpackningsutformning.

### *Insamlingsansvar*

Liksom i fråga om elutrustning och batterier är det viktigt för producentansvarets trovärdighet att alla producenter står för kostnaden för omhändertagandet av de produkter som de satt på marknaden. Att minska antalet friåkare är därför ett prioriterat tillsynsområde.



I och med att producenter av förpackningar och returpapper inte omfattas av registreringsplikt kommer att insamlingsystemens rapportering om anslutna producenter att användas som utgångspunkt för tillsynen. De erfarenheter och den kunskap som Naturvårdsverket erhållit från tillsynen av producenter av elutrustning och batterier kommer att utnyttjas för tillsynen inom detta område.

#### *Resursbehov*

Till skillnad från producenter av elutrustning och batterier omfattas inte producenter av förpackningar och papper av registrerings- eller rapporteringsplikt. Det innebär att det krävs mindre resurser för tillsynen av de senare. Skillnaden i resursbehov motsvarar dock inte helt av de resurser som läggs på tillsyn av hur producenterna uppfyller WEEE- och batteriförordningens registrerings- och rapporteringsplikt. Detta eftersom det finns stora samordningsvinster i tillsynen av att dessa producenter är registrerade hos Naturvårdsverket respektive anslutna till ett insamlingsystem.

Naturvårdsverket uppskattar att det sammantaget krävs drygt 100 personveckor för tillsyn av förpacknings- och pappersproducenternas insamlingsansvar och av produktkraven i förpackningsförordningen. Mot bakgrund av att antalet förpackningsproducenter för närvarande är betydligt större och att pappersproducenterna inte omfattas av några produktkrav bedöms huvuddelen av resursbehovet vara kopplat till förpackningsförordningen. Merparten av detta härrör i sin tur från produktkraven (tillsyn över förpackningars utformning).

#### **TILLSYN ÖVER FÖRETAG SOM SAMLAR IN FÖRPACKNINGSAVFALL OCH RETURPAPPER SOM UPPKOMMIT I YRKESMÄSSIG VERKSAMHET**

Företag som samlar in förpackningsavfall eller returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet kan verka på såväl lokal som nationell nivå. Tillsyn över sådana företag bedöms dock till stor del bli en lokal tillsynsfråga.

Det bedöms därför kunna vara ändamålsenligt att där så är möjligt låta den operativa tillsynen bedrivas av kommunerna.

#### *Hanteringskrav*

I den mån Naturvårdsverket kommer att bedriva tillsyn över hur hanteringskraven efterlevs kommer den troligen att bestå av

- stickprovskontroller av hur enskilda företag samlar in och hanterar avfallet
- kontroll av specifika företag efter att Naturvårdsverket uppmärksamats på att avfallet eventuellt hanteras på ett sätt som inte överensstämmer med förordningarnas bestämmelser eller med de uppgifter som företaget har rapporterat

Särskild uppmärksamhet kommer att riktas mot att avfallet har materialutnyttjats enligt kraven i förordningen.

#### *Rapporteringsplikt*

Naturvårdsverkets tillsyn av rapporteringskravet kommer troligen enbart bestå av en kontroll av att rapporteringen sker inom utsatt tid. Eventuellt kommer stickprovskontroller att ske av att uppgifterna stämmer.

#### *Resursbehov*

I och med att Naturvårdsverket saknar uppgifter om antalet företag som samlar in förpackningsavfall och returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet är det svårt att uppskatta resursbehovet för tillsynen av dessa. En uppskattning är dock att kontroll av rapporteringsplikten och hur avfallet hanteras kräver omkring 10 personveckor per år när det gäller förpackningar och 5 när det gäller returpapper.

#### **5.3.5. Tillsynsvägledning**

I tillsynen ingår också tillsynsvägledning till kommuner enligt alla berörda förordningar. Denna avser både insamlingssystemens och producenternas ansvar ur ett lokalt perspektiv. Naturvårdsverket uppskattar resursbehovet för tillsynsvägledningen till i genomsnitt 5 personveckor per år och förordning.

#### **5.3.6. Tillsyn över kommuners informationsansvar och insamling**

Kommuner som samlar in förpackningsavfall eller returpapper ska överlämna insamlat material till ett tillståndsgivet insamlingssystem. Kommunerna har också som nämnts ovan ett informationsansvar (vilket även gäller WEEE-förordningen). I den mån Naturvårdsverket – utöver övergripande tillsynsvägledning – kommer att bedriva tillsyn över hur kommunerna fullgör sitt ansvar enligt dessa förordningar kommer den huvudsakligen att utgå från stickprov och enskilda anmärkningar. Resursbehovet för sådan tillsyn bedöms uppgå till omkring 5 personveckor per år.

## **5.4. Naturvårdsverkets kostnader för prövning och tillsyn**

Schablonmässigt beräknas en årsarbetskraft innebära en kostnad på knappt 1,2 Mkr för Naturvårdsverket. Beräkningen inkluderar dels direkta kostnader som lön och pensionskostnader, dels indirekta kostnader, så kallade over-head-kostnader, för lokaler, utrustning och administration (som inte är direkt kopplad till Naturvårdsverkets prövning och tillsyn). En årsarbetskraft motsvarar 43 personveckor.

I nedanstående sammanställningar av uppskattat resursbehov för insamlingssystem respektive producenter är arbetet med tillsynsvägledning inräknat.

#### 5.4.1. Prövning och tillsyn över insamlingssystem

För att beräkna kostnaderna för prövning och tillsyn av insamlingssystemen för elutrustning, förpackningar och returpapper gör Naturvårdsverket antagandet att det även fortsättningsvis kommer att handla om två system per förordning. I tabell 1 redovisas uppskattat resursbehov, uttryckt som personveckor, och kostnader för prövning och tillsyn av systemen, baserat på ovanstående årsarbetskostnad.

	Insamlingssystem för elutrustning, förpackningar och returpapper
Resursbehov prövning, per system och tillfälle, pv	16
Kostnad för prövning, tkr per system och tillfälle	440
Resursbehov tillsyn, per system och år, pv	8
Kostnad för tillsyn, tkr per system och år	220

**Tabell 1. Naturvårdsverkets uppskattade kostnader för prövning och tillsyn per insamlingssystem.**

#### 5.4.2. Tillsyn över producenter

I tabell 2 redovisas Naturvårdsverkets uppskattade årliga resursbehov (i personveckor) och kostnader för tillsyn över producenter.

	Elutrustning	Batterier	Förpackningar	Returpapper
Resursbehov tillsyn, per år	60	40	100	20
Årskostnad, tkr	1 700	1 100	2 800	600

**Tabell 2. Naturvårdsverkets uppskattade årliga kostnad för tillsyn över producenter.**

#### **5.4.3. Tillsyn över kommuner och över företag som samlar in förpackningsavfall och returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet**

Den årliga kostnaden för tillsyn över kommuners informationsansvar och insamling uppgår sammantaget till ca 400 tkr för berörda förordningar.

Den årliga kostnaden för tillsyn över företag som samlar in förpackningsavfall och returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet uppgår likaledes till ca 400 tkr, baserat på det uppskattade resursbehovet i avsnitt 5.3.4.

#### **5.4.4. Administrativa kostnader**

##### **REGISTER/IT-STÖD**

Utöver arbetskostnaderna för tillsyn har Naturvårdsverket kostnader för att driva och underhålla nuvarande producentregister för elutrustning och batterier (EEB-registret). För närvarande uppgår dessa kostnader till cirka 300 tkr per år. EEB-registret kan också användas som grund för debitering av avgifter från producenter och insamlingssystem. I förordningarna om förpackningar och returpapper finns inte motsvarande krav på registerhållning. I det fall avgift ska tas ut av producenter enligt dessa förordningar kommer det även här att krävas någon form av register eller IT-stöd. Att utveckla sådana stöd följer sin egen process och inga beslut har fattats om att inleda en skarp förstudie av några alternativ. Det kan handla både om att utveckla ett helt nytt register och att bygga vidare på nuvarande EEB-register så att det kan fylla en funktion som stöd för debitering av avgifter enligt alla förordningarna. Naturvårdsverket gör bedömningen att kostnaden för det senare ligger på 1 Mkr, en kostnad som i så fall huvudsakligen ska belasta tillsynen enligt förpacknings- och returpappersförordningarna. För att fördela kostnaderna på ett rimligt sätt måste utvecklingskostnaden slås ut på hela den period som systemet är tänkt att vara i bruk, vilket bedöms vara mellan fem och tio år. Drifts- och utvecklingskostnaderna kan sedan fördelas efter antalet producenter inom respektive producentansvar. Om inga avgifter ska tas ut av producenter behöver ingen sådan systemutveckling drivas.

##### **HANTERING AV AVIER OCH BETALNINGSSTRÖMMAR**

Debitering av företag kräver utskick av avier och behandling av betalningsströmmar. Med ett stort antal företag kan man också förvänta sig ett visst behov av utskick av påminnelser och inkassokrav. Naturvårdsverket gör bedömningen att detta är något som ska automatiseras, men inte nödvändigtvis i verkets egna register och system. En externt upphandlad lösning bör kunna vara mer effektiv. En jämförelse med Naturvårdsverkets jaktkortsregister ger en indikation på kostnaderna för distribution av avier och hantering av betalningar. Även om det finns viktiga skillnader, till exempel att det är frivilligt att jaga och att avgiften inte behöver följas upp på samma sätt som en producentansvarsavgift (där varje fordran och betalning måste registreras) torde

kostnaden per avi inte behöva överstiga 25 kr vid debitering av ett större antal företag. Om producenter inom alla fyra producentansvaren ska debiteras avgifter genom utskick av avier kommer den samlade kostnaden för avihantering att uppgå till knappt 400 tkr. Om ingen debitering av producentföretagen ska ske utan avgifterna endast riktas mot insamlingssystemen blir hanteringskostnaden för avier och betalningsströmmar i det närmaste försumbar.

#### ARBETSKOSTNADER

För att kunna ta ut avgifter på ett smidigt sätt krävs också resurser för att svara på frågor, kontrollera uppgifter och handlägga olika former av specialfall, till exempel betalningsförelägganden och inkassoärenden. Inte heller detta är något som Naturvårdsverket bedömer måste skötas av den egna organisationen, utan det bör finnas goda möjligheter att handla upp en sådan tjänst. Inte minst är det ett bra sätt att enkelt kunna reglera kostnaderna om behoven ändras. För att uppskatta kostnaderna har Naturvårdsverket antagit att behovet sammantaget uppgår till en helårstjänst för alla fyra producentansvaren, med en kostnad på knappt 1,2 Mkr. Det är möjligt att denna kostnad med successiv effektivisering kan sänkas på sikt.

#### SUMMERING AV UPPSKATTADE ADMINISTRATIVA KOSTNADER

I tabell 3 nedan summeras de totala administrativa kostnaderna per förordning (baserat på ett intervall på 5-10 år när det gäller avskrivningstiden för utveckling av IT-stöd). Den sammantagna beräknade administrationskostnaden uppgår till cirka 2 Mkr, men kan komma att variera också efter antalet producenter (aviutskick) över tid.

<i>tkr</i>	Elutrustning	Batterier	Förpackningar	Returpapper
Register/ IT-stöd	40	30	280-360	60-70
Avier och betalningar	50	30	250	50
Administration	160	110	770	150
Summa administrativa kostnader	250	170	1 300-1 380	260-270

Tabell 3. Naturvårdsverkets uppskattade årliga administrationskostnader.

## 5.5. Avgifter för prövning och tillsyn

Utformningen av ett ändamålsenligt avgiftssystem innebär en avvägning mellan olika, ibland motstående, krav som behöver beaktas. Kravens tyngd varierar med den verksamhet som myndigheten bedriver och det berörda företagskollektivet. Hur väl olika alternativa avgiftssystem uppfyller kraven blir avgörande för valet av system.

### 5.5.1. Skatt eller avgift

Myndigheters prövning och tillsyn finansieras i huvudsak genom skatter eller avgifter. Skillnaden mellan dessa två finansieringsformer är, enligt regeringsformen med förarbeten, att skatter är ett tvångsbidrag till de allmänna utan direkt motprestation medan avgifter motsvaras av en motprestation från statens sida.

Skatter får endast beslutas av Riksdagen<sup>21</sup> medan avgifter även får beslutas av regeringen, efter bemyndigande från Riksdagen. Bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att besluta om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns i 27 kap. 1 § miljöbalken.

För att det otvetydigt ska vara frågan om en avgift krävs att motprestationen verkligen riktas mot den som betalar avgiften, genom till exempel prövning eller faktisk tillsyn. I vissa situationer finns det emellertid inte ett entydigt samband mellan avgiften och motprestationen från staten. Gränsen mellan vad som är en skatt eller en avgift blir då flytande och en helhetsbedömning krävs för att avgöra frågan.

En sådan situation är när tillsynsavgifter ska finansiera tillsynen över en grupp av företag eller en viss verksamhet. Detta dels för att tillsynen inte i första hand är till gagn för företaget utan snarare för det allmänna, dels för att avgiftens storlek inte nödvändigtvis motsvarar den tillsyn som riktas mot ett enskilt företag.

När det gäller frågan om att tillsynen gagnar det allmänna snarare än det enskilda företaget, anser Ekonomistyrningsverket att tillsynsavgifter och liknande normalt bör betraktas som avgifter i statsrättslig bemärkelse mot bakgrund av den praxis som utvecklats<sup>22</sup>. I fråga om sambandet mellan tillsynsavgiftens storlek och den tillsyn som riktas mot ett enskilt företag, konstaterar Ekonomistyrningsverket att sambandet snarare finns mellan den statliga verksamheten och kollektivet. Om verksamheten riktar sig till ett litet antal lätt identifierbara tillsynsobjekt finns, enligt Ekonomistyrningsverket, ett klart samband mellan avgift och prestation. Vid ett stigande antal tillsynsobjekt blir sambandet svagare för att i vissa fall upplösas.

---

<sup>21</sup> 8 kap. 3 § och 9 kap. 1 § kungörelsen (1974:152) om beslutad ny regeringsform

<sup>22</sup> Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen ESV 2004:16

Ekonomistyrningsverket konstaterar också att befintliga tillsynsavgiftssystem ofta är konstruerade så att sambandet är svagt mellan statens kostnad och avgiften. De flesta av dessa system har aldrig prövats rättsligt efter införandet men utgör ändå någon sorts praxis genom att de införts av statsmakterna. Befintliga avgiftskonstruktioner kan därmed hävdas ge utrymme för många olika konstruktioner.

Om det råder en osäkerhet kring om det är frågan om en avgift eller en skatt bör regleringen ske i lag.

### **5.5.2. Principer för utformning av ett ändamålsenligt avgiftssystem**

Utgångspunkten för Naturvårdsverkets analys i denna del är befintligt regelverk om avgifter och tillsyn enligt miljöbalken samt de slutsatser och bedömningar som presenterades i Tillsynsutredningens slutbetänkande<sup>23</sup> och regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*<sup>24</sup>.

#### **TILLSYNSUTREDNINGENS KRAV PÅ AVGIFTSSYSTEM**

Utöver det grundläggande kravet, att ett avgiftssystem normalt sett ska vara kostnadsbaserat, identifierade Tillsynsutredningen ett antal andra krav som bör gälla för utformningen av avgiftssystem.

#### *Konkurrensneutralitet*

Nivån eller utformningen av tillsynsavgifter kan komma att gynna vissa företag på bekostnad av andra företag inom en viss bransch eller på samma marknad. Strävan bör därför vara att avgiftssystemet är konkurrensneutralt.

En förutsättning för konkurrensneutralitet är att det är väl definierat vilka företag som tillsynen ska bedrivas på och att dessa är identifierade. Alla som omfattas av tillsynen bör omfattas av avgiftsuttaget.

När det gäller avgiftens storlek är frågan om det är mer konkurrensneutralt att varje företag betalar en avgift som motsvarar de kostnader som företaget orsakar staten eller om avgiften grundas på företagets storlek eller betalningsförmåga. I det senare fallet behöver ställning tas till om konkurrenterna (via avgifter som överstiger den individuella tillsynskostnaden) eller staten (via skatter) ska betala den del av tillsynen som ett litet företag inte betalar via avgiften.

---

<sup>23</sup> Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)

<sup>24</sup> Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (avsnitt 4.2)

*Avgiftssystemet bör uppfattas som rättvist*

Förutom att vara rättvist ur konkurrenssynpunkt är det viktigt att avgiftssystemet i övrigt uppfattas som rättvist och enkelt att förstå av de berörda företagen. Det minskar risken för överklaganden av avgiften.

*Avgiftssystemet bör inte vara hämmande*

Avgiftssystemet bör inte vara utformat så att det medför negativa effekter för utvecklingen av en viss bransch.

*Avgiftssystemet bör bidra till en effektiv tillsyn*

Ett avgiftssystem kan bidra till en effektivare tillsyn om det exempelvis tar hänsyn till den risk som aktuell verksamhet innebär. Det vill säga ju högre risk som är förknippad med den verksamhet som företaget bedriver, desto större är avgiften. Eftersom detta kan vara svårt att uppnå bör ambitionen åtminstone vara att avgiftssystemet inte ska motverka en effektiv tillsyn. Det kan bli fallet om ekonomiska hänsyn (exempelvis tillsynsobjektets betalningsförmåga/vilja) påverkar tillsynens inriktning.

*Avgiften ska vara förutsebar*

För att underlätta planeringen bör det för den som betalar avgiften vara förutsebart över tid hur stor avgift som vederbörande ska betala.

*Hänsyn till närliggande områdets avgiftssystem*

För att skapa förståelse hos den som ska betala avgiften är det värdefullt om avgiftssystemet liknar eventuella andra avgiftssystem som berör den aktuella branschen. I detta fall är det främst bestämmelser om avgiftssystem som införts i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken som är aktuella.

*Låga administrationskostnader*

De kostnader för avgiftsadministration, som tillkommer jämfört med skattefinansiering, bör inte vara för höga i relation till de totala avgiftsintäkterna som myndigheten tar in. Det finns ett flertal faktorer som kan bidra till höga administrationskostnader, exempelvis en komplicerad avgiftskonstruktion, interna rutiner på myndigheten, låga avgifter per betalande etc.

**REGERINGENS BEDÖMNING**

Regeringen bedömning i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* är att en tillsynsavgift bör motsvaras av en tydlig motprestation och ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.



Avgifterna bör vara lättbegripliga och förutsebara för de objektsansvariga och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorganen och de objektsansvariga. Avgifter bör inte vara konkurrenssnedvridande. Själva uttagandet av en avgift bör inte medföra höga administrativa kostnader för tillsynsorganet eller objektsansvariga.

### **5.5.3. Förutsättningar**

De beskrivna kraven på utformningen av avgiftssystemet kan i vissa fall vara motstående. Ett administrativt enkelt system kan exempelvis vara svårt att förena med kravet på att det ska vara rättvist. Vilka av kraven som ska anses väga tyngst beror på vad som kännetecknar både den grupp av företag som berörs av tillsynen/prövningen och den tillsyn eller prövning som myndigheten bedriver. Exempelvis är det ett tungt vägande krav att systemet är administrativt enkelt om antalet tillsynsobjekt är stort.

#### **PRÖVNING AV INSAMLINGSSYSTEM**

Kännetecknande för de insamlingssystem som kommer att tillståndsprövas är att de är mycket få till antalet. I dagsläget handlar det om två kända företag i fråga om förpackningar, två i fråga om returpapper och två i fråga om elutrustning. Samtliga kan förutsättas ha mycket god kännedom om och förståelse för de bestämmelser i förordningarna som de berörs av.

Prövningen kännetecknas av att det är en process som tidigare aldrig har genomförts och som därför kan bli komplicerad i avsaknad av vägledande rättsfall. Resursbehovet bedöms bli relativt stort och kan, beroende på ansökans kvalitet och omständigheter i övrigt, komma att variera mycket mellan olika ärenden. Resursbehovet är i princip oberoende av såväl antalet producenter som är anslutna till respektive system som av mängden förpackningar som dessa sätter på marknaden.

#### **TILLSYN ÖVER INSAMLINGSSYSTEM**

Tillsynen av insamlingssystem berör de företag som prövningen bedrivs på. Även i fråga om tillsynen handlar det alltså om ett mycket litet antal företag.

Den planerade tillsynen kommer så långt möjligt att fördelas jämt på de företag som driver insamlingssystem. Den händelsestyrda tillsynen kan däremot komma att variera stort mellan olika insamlingssystem. Det samma gäller antalet sanktionsärenden. Det betyder att ett eller ett par av insamlingssystemen kan stå för huvuddelen av Naturvårdsverkets kostnader för tillsynen.

Såväl den planerade som händelsestyrda tillsynen bedöms i huvudsak vara oberoende av antalet producenter som är anslutna till respektive system.

**TILLSYN ÖVER PRODUCENTER**

Kännetecknande för producentkollektivet är framför allt att det utgörs av ett stort antal företag. I fråga om elutrustning handlar det om cirka 2 200 företag, för batterier knappt 1 600 företag, för förpackningar cirka 10 000 företag och för papper knappt 2 000 företag. Många av dessa omfattas av två eller flera förordningar.

Vissa av företagen är stora och kan förväntas vara väl insatta i regelverket kring producentansvaret. Andra företag, exempelvis de som importerar mindre mängder elutrustning eller de som inte producerar förpackningar utan enbart fyller dem, har troligen begränsade kunskaper om bestämmelserna.

Vilka producenter av elutrustning och batterier som berörs av Naturvårdsverkets tillsyn varierar beroende på vilka skyldigheter tillsynen avser. Nedan redovisas förenklat vilka företag som tillsynsinsatserna kommer att rikas mot (med undantag för producenter av annan utrustning än konsumentelutrustning).

Produktkrav:	Mycket liten andel av berörda företag sett på årsbasis
Registreringsplikt:	De företag som är utanför systemet, d.v.s. oregistrerade företag
Rapporteringsplikt:	Samtliga registrerade företag
Insamlingsansvar:	Samtliga företag men i praktiken de företag som är utanför systemet, det vill säga friåkare
Informationsansvar:	Inga specifika företag (tillsynen inriktas på om de aktörer som behöver information har fått tillräcklig sådan)

I fråga om producenter av annan utrustning än konsumentelutrustning är situationen liknande med undantag för hur de efterlever sitt insamlingsansvar samt hanteringskraven för det insamlade avfallet. I dessa fall kommer tillsynen troligen att riktas mot ett begränsat antal företag sett på årsbasis.

I fråga om förpackningar och returpapper är situationen likande.

Produktkrav:	Mycket liten andel av berörda företag (endast förpackningsproducenter) sett på årsbasis. Även sett under en tioårsperiod kommer troligen en stor andel av företagen att ha undgått tillsyn.
Insamlingsansvar:	Samtliga företag men i praktiken de företag som är utanför systemet, det vill säga friåkare

Generellt kommer Naturvårdsverkets kostnad per företag att vara låg i de fall tillsynen inte föranleder någon åtgärd. Skulle tillsynen däremot resultera i sanktionsåtgärder och åtalsanmälan blir kostnaderna stora. Sannolikt kommer

därför ett litet antal företag att stå för en stor andel av Naturvårdsverkets kostnader för tillsynen.

#### TILLSYN ÖVER FÖRETAG SOM SAMLAR IN FÖRPACKNINGSAV FALL OCH RETURPAPPER SOM UPPKOMMIT I YRKESMÄSSIG VERKSAMHET

Kännetecknande för de företag som samlar in förpackningsavfall och returpapper som uppkommit i verksamheter är att det rör sig om ett fåtal rikstäckande företag och ett okänt antal regionala eller lokala företag. Det innebär att verksamhetens omfattning varierar mellan de olika företagen och därmed även tillsynsbehovet.

Tillsynen kommer att riktas mot samtliga företag i fråga om rapporteringsplikten och en troligtvis begränsad andel av företagen sett på årsbasis i fråga om kraven på hur avfallet hanteras.

#### 5.5.4. Alternativ för finansiering av prövning av insamlingssystem

Samtliga finansieringssystem för prövning som Naturvårdsverket har övervägt, och som kortfattat beskrivs nedan, är i huvudsak oberoende av företagets storlek. Kostnaden för tillståndsprövningen bedöms inte påverkas av antalet producenter som är anslutna till respektive system eller mängden produkter som dessa sätter på marknaden. Sådana faktorer bör därför sakna relevans för avgiftens storlek.

De alternativ som övervägts motsvarar de som anges i uppdragsbeskrivningen; ansökningsavgift, årlig avgift och timavgift.

#### FAST ENGÅNGSAVGIFT (ANSÖKNINGSAVGIFT)

Ett system med fast avgift innebär att varje sökande betalar en engångsavgift motsvarande den kostnad som Naturvårdsverket beräknas ha per tillståndsprövning.

Ett liknande system tillämpas idag för finansiering av prövning av vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken<sup>25</sup>.

Kostnaden för att administrera avgiften bedöms vara marginell i förhållande till den totala kostnaden för prövningen.

#### *För- och nackdelar med systemet:*

+ Förutsebart	– Risk för över- eller underfinansiering
+ Oberoende av hur ofta omprövning sker	– Risk för att ett företag i praktiken får stå för delar av de kostnader
+ Administrationskostnaden är	

<sup>25</sup> 3 kap förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

marginell i förhållande till den totala kostnaden	som ett annat företag orsakat – Uppmuntrar inte genomarbetade ansökningar – Uppmuntrar inte omprövningar
---	--

#### **FAST GRUNDAVGIFT OCH RÖRLIG TIMBASERAD TILLÄGGSavgIFT**

Ett system med fast grundavgift och en rörlig timbaserad tilläggsavgift innebär att varje sökande betalar en fast grundavgift som motsvarar kostnaden för uppskattad minsta tid för Naturvårdsverkets prövning och en rörlig avgift som täcker eventuella överskjutande kostnader.

Systemet förutsätter att den tid som Naturvårdsverket lägger på prövningen redovisas per sökande. Trots detta bedöms kostnaden för att administrera avgiften vara marginell i förhållande till den totala kostnaden för prövningen.

#### *För- och nackdelar med systemet:*

+ Den sökande kan till viss del förutse kostnaden + Full kostnadstäckning + Varje aktör står för sina kostnader fullt ut + Oberoende av hur ofta omprövning sker + Uppmuntrar till genomarbetade ansökningar + Administrationskostnaden är marginell i förhållande till den totala kostnaden	– Totalkostnaden är inte förutsebar – Uppmuntrar inte omprövningar
---	---

#### **RÖRLIG TIMBASERAD avgIFT**

Ett system med rörlig timbaserad avgift innebär att varje sökande betalar för den tid som Naturvårdsverket lägger på den enskilda prövningen.

Ett liknande system används idag för länsstyrelsens prövning av ansökan om dispens från förbud mot deponering av brännbart eller organiskt avfall<sup>26</sup>.

Systemet förutsätter att den tid som Naturvårdsverket lägger på prövningen redovisas per sökande. Trots detta bedöms kostnaden för att administrera avgiften vara marginell i förhållande till den totala kostnaden för prövningen.

---

<sup>26</sup> 7 kap 8 b § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

*För- och nackdelar med systemet:*

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Varje aktör står för sina kostnader fullt ut</li> <li>+ Systemet är oberoende av hur ofta omprovning sker</li> <li>+ Uppmuntrar till genomarbetade ansökningar</li> <li>+ Administrationskostnaden är marginell i förhållande till den totala kostnaden</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kostnaden är inte förutsebar</li> <li>– Uppmuntrar inte omprovningar</li> <li>– Avgiften täcker inte Naturvårdsverkets förberedande kostnader som inte är direkt kopplade till en enskild ansökan</li> </ul> |
|---|---|

**FAST ÅRLIG PRÖVNINGSavgift**

Ett system med fast årlig prövningsavgift innebär att den som driver ett insamlingssystem betalar en årlig fast avgift som, ur ett längre perspektiv, är avsedd att täcka Naturvårdsverkets kostnader för provning. Avgiften är den samma oavsett hur ofta verksamheten prövas och kan slås ihop med en årlig avgift för tillsynen. Nivån på avgiften bestäms utifrån att kostnaden för en provning fördelas på förväntat antal år tills provning sker igen, det vill säga förväntad tillståndstid.

Systemet tillämpas idag för finansiering av provning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9 kap. miljöbalken<sup>27</sup>.

Kostnaden för att administrera avgiften bedöms vara marginell i förhållande till den totala kostnaden för provningen.

*För- och nackdelar med systemet:*

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Förutsebart</li> <li>+ Administrationskostnaden är marginell i förhållande till den totala kostnaden</li> <li>+ Begränsar inte viljan till omprovning</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Risk för över- eller underfinansiering</li> <li>– Risk för att ett företag i praktiken får stå för delar av de kostnader som ett annat företag orsakat</li> <li>– Uppmuntrar inte genomarbetade ansökningar</li> <li>– Naturvårdsverket får inte täckning för sina kostnader för arbete med provning om en ansökan avslås.</li> </ul> |
|---|--|

---

<sup>27</sup> 2 kap förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

### 5.5.5. Alternativ för finansiering av tillsyn över insamlingssystem

Kostnaden för tillsynen över insamlingssystem bedöms marginellt påverkas av antalet producenter som är anslutna till respektive system eller mängden förpackningar som dessa sätter på marknaden. Samtliga finansieringssystem som Naturvårdsverket har övervägt, och som kortfattat beskrivs nedan, är därför oberoende av företagets storlek.

#### FAST ÅRLIG AVGIFT

Ett system med fast årlig tillsynsavgift innebär att verksamhetsutövarna delar jämnt på Naturvårdsverkets årliga uppskattade kostnad för tillsynsarbete.

Systemet tillämpas idag för finansiering av tillsyn av miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9 kap. miljöbalken<sup>28</sup>.

Kostnaden för att administrera systemet är låg.

#### *För- och nackdelar med systemet:*

<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Förutsebart</li> <li>+ Administrationskostnaden är marginell i förhållande till den totala kostnaden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Risk för över- eller underfinansiering om kostnaden för tillsynen över- eller understiger avgiftsintäkterna</li> <li>– Risk för att ett företag i praktiken får stå för delar av de kostnader som ett annat företag orsakat</li> <li>– Uppmuntrar inte till att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga åtgärder för att minska behovet av åtgärder från Naturvårdsverket</li> </ul>
--	---

#### FAST ÅRLIG GRUNDAVGIFT OCH RÖRLIG TIMBASERAD TILLÄGGSavgIFT

Ett system med fast årlig grundavgift och en rörlig timbaserad tilläggsavgift innebär att verksamhetsutövarna betalar en fast avgift som motsvarar förväntat tillsynsbehov för ett väl fungerande system och en rörlig avgift för den del av Naturvårdsverkets tillsynsinsatser som överstiger det förväntade behovet.

Systemet förutsätter att den tid som Naturvårdsverket lägger på tillsynen redovisas per insamlingssystem. Trots detta bedöms kostnaden för att administrera avgiften vara låg i förhållande till den totala kostnaden för tillsynen.

---

<sup>28</sup> 2 kap förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

*För- och nackdelar med systemet:*

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Den sökande kan till viss del förutse kostnaden</li> <li>+ Full kostnadstäckning</li> <li>+ Varje aktör står för sina kostnader fullt ut</li> <li>+ Uppmuntrar till att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga åtgärder för att minska behovet av åtgärder från Naturvårdsverket</li> <li>+ Administrationskostnaden är marginell i förhållande till den totala kostnaden</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Totalkostnaden är inte förutsebar</li> </ul> |
|--|---|

**RÖRLIG TIMBASERAD AVGIFT**

Ett system med rörlig timbaserad tilläggsavgift innebär att varje verksamhetsutövare betalar den kostnad som är direkt kopplad till tillsynen av den egna verksamheten.

Systemet tillämpas idag för tillsyn av vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken<sup>29</sup>.

Systemet förutsätter att den tid som Naturvårdsverket lägger på tillsynen redovisas per insamlingssystem. Trots detta bedöms kostnaden för att administrera avgiften vara låg i förhållande till tillsynskostnaden för insamlingssystem.

*För- och nackdelar med systemet:*

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Varje aktör står för sina kostnader fullt ut</li> <li>+ Uppmuntrar till att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga åtgärder för att minska behovet av åtgärder från Naturvårdsverket</li> <li>+ Administrationskostnaden är marginell i förhållande till</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kostnaden är inte förutsebar</li> <li>- Ej full kostnadstäckning eftersom avgiften inte täcker Naturvårdsverkets kostnader för tillsynsvägledning eller andra kostnader som inte är direkt kopplade till tillsynen av det aktuella insamlingssystemet</li> </ul> |
|---|---|

---

<sup>29</sup> 3 kap 11 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

den totala kostnaden

### 5.5.6. Alternativ för finansiering av tillsyn över producenter

Samtliga finansieringssystem för tillsyn över producenter som Naturvårdsverket har övervägt, och som kortfattat beskrivs nedan, är oberoende av företagets storlek. Detta eftersom kostnaden per företag blir så låg att det inte bedöms vara motiverat att lägga resurser på att differentiera avgiften beroende på företagets omsättning eller liknande. Kostnaden för tillsynen behöver inte heller nödvändigtvis vara beroende av företagets storlek.

#### FAST ÅRLIG AVGIFT SOM ÅLÄGGS PRODUCENTERNA

En fast årlig avgift som åläggs producenterna innebär att varje producent betalar en tillsynsavgift oberoende av om någon tillsyn av företagets verksamhet har bedrivits under året. På grund av kravet, enligt 9 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, att andra avgifter än ansökningsavgifter ska betalas efter debitering av myndigheten, är det enbart producenter som i förväg har identifierats av Naturvårdsverket som kommer att betala avgiften.

Ett liknande system tillämpas idag för Kemikalieinspektionens prövning och tillsyn i fråga om kemiska produkter, biotekniska organismer och varor enligt 14 kap. miljöbalken<sup>30</sup>. Avgiften ska betalas årligen och består av en registeravgift för varje anmälningspliktig produkt eller organism och en mängdavgift med 12 kronor per ton anmälningspliktiga produkter och organismer.

Systemet innebär att hela den administrativa kostnad som beskrivits i avsnitt 5.4.4 måste läggas på avgiften för att erhålla kostnadstäckning.

*För- och nackdelar med systemet:*

- |               |  |
|---------------|--|
| + Förutsebart | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Producentkollektivet får stå för de kostnader som en enskild producent orsakar Naturvårdsverket</li> <li>- Uppmuntrar inte till att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga åtgärder för att minska behovet av åtgärder från Naturvårdsverket</li> <li>- Högt administrationskostnad</li> </ul> |
|---------------|--|

<sup>30</sup> 6 kap förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken



**FAST ÅRLIG AVGIFT SOM ÅLÄGGS PRODUCENTERNA MEN TAS IN VIA INSAMLINGSSYSTEMEN**

En fast årlig avgift som åläggs producenterna men som frivilligt kan tas in via insamlingssystemen innebär att producenterna betalar tillsynsavgiften till insamlingssystemen via deras redan etablerade faktureringsystem.

Insamlingssystemen slussar sedan avgifterna vidare till staten genom en årlig inbetalning. Systemet förutsätter att insamlingssystemen i den årliga rapporteringen anger vilka av de anslutna producenterna som har betalat tillsynsavgiften.

I de fall en producent väljer att inte betala avgiften, varken via insamlingssystemen eller direkt till staten, krävs att Naturvårdsverket skickar en faktura som dels täcker den ordinarie avgiften, dels den extra kostnad som denna hantering innebär.

Systemet förutsätter att avgiften undantas från kravet i 9 kap. 1 § förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken om att andra avgifter än ansökningsavgifter ska betalas efter debitering av myndigheten.

Kostnaden för att administrera systemet är mycket låg i de fall producenter som är anslutna till insamlingssystem väljer att betala via insamlingssystemen. Däremot blir kostnaden hög om ingen betalning sker och Naturvårdsverkets måste driva ett krav direkt mot producenten.

*För- och nackdelar med systemet:*

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Förutsebart</li> <li>+ Administrationskostnaden är låg i förhållande till den totala kostnaden förutsatt att samtliga producenter väljer att betala avgiften via insamlingssystemen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Producentkollektivet får stå för de kostnader som en enskild producent orsakar Naturvårdsverket</li> <li>– Uppmuntrar inte till att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga åtgärder för att minska behovet av åtgärder från Naturvårdsverket</li> <li>– Förutsätter ett frivilligt åtagande från insamlingssystemen</li> <li>– Osäkert resursbehov för Naturvårdsverket beroende på antalet producenter som väljer att inte betala avgiften via insamlingssystemen</li> <li>– Hög administrationskostnad i de fall producenterna inte betalar avgiften i första skedet utan</li> </ul> |
|---|--|

## behöver påminnas

**FAST ÅRLIG AVGIFT SOM ÅLÄGGS INSAMLINGSSYSTEMEN**

En fast årlig avgift som åläggs insamlingssystemen innebär att det är insamlingssystemen och inte producenterna som betalar för tillsynen av producenterna. Avgiften baseras på antalet producenter som är anslutna till systemet.

Eftersom ”avgiften” åläggs en annan aktör än den som tillsynen bedrivs på uppfylls inte kraven för att det ska vara frågan om en avgift. Det är snarare en form av skatt. Kostnaden förutsätts emellertid övergå till producenterna genom att en fast avgift motsvarande tillsynsavgiften adderas till den avgift som producenterna årligen (eller månadsvis/kvartalsvis) betalar till insamlingssystemen.

Ett liknande system tillämpas idag för finansieringen av Jordbruksverkets tillsyn av retursystem för plastflaskor och metallburkar<sup>31</sup>. Den som driver retursystemet ska betala en avgift på 10 000 kronor för varje företag som är anslutet till systemet. Avgifterna finansierar emellertid inte Jordbruksverkets tillsyn av producenterna utan tillsynen av retursystemet.

Kostnaden för att administrera systemet är mycket låg i och med att Naturvårdsverket fakturerar ett fåtal aktörer som i sin tur har ett redan uppbyggt faktureringsystem.

*För- och nackdelar med systemet:*

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Förutsebart</li> <li>+ Administrationskostnaden är marginell i förhållande till den totala kostnaden</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Producentkollektivet får (via insamlingssystemet) stå för de kostnader som en enskild producent orsakar Naturvårdsverket</li> <li>– Uppmuntrar inte till att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga åtgärder för att minska behovet av åtgärder från Naturvårdsverket</li> <li>– Insamlingssystemen som åläggs avgiften saknar ansvar för de bestämmelser som tillsynen avser</li> </ul> |
|--|--|

<sup>31</sup> 7 kap 8 c § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

**RÖRLIG TIMBASERAD AVGIFT SOM ÅLÄGGS PRODUCENTERNA**

En rörlig timbaserad avgift innebär att varje producent betalar den kostnad som är direkt kopplad till tillsynen av den egna verksamheten. Det skulle emellertid inte gälla tillsynen av att producenter av elutrustning och batterier efterlever rapporteringsplikten. Detta eftersom resursåtgången per producent i genomsnitt är så liten att det inte kan anses rimligt att timdebitera den.

Kostnaden för att administrera systemet bedöms som förhållandevis hög eftersom det förutsätter att den tid som läggs på tillsynen redovisas per producent.

*För- och nackdelar med systemet:*

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Den producent som tillsynen bedrivs på står för sina kostnader fullt ut</li> <li>+ Uppmuntrar till att verksamhetsutövaren vidtar nödvändiga åtgärder för att minska behovet av åtgärder från Naturvårdsverket</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Det kan uppfattas som orättvist och godtyckligt att enstaka företag slumpmässigt väljs ut för tillsyn och får stå för kostnaderna medan huvuddelen av företagen undgår detta</li> <li>- Tillsynen över elutrustnings- och batteriproducenternas rapporteringsplikt behöver finansieras på annat sätt</li> <li>- Kostnaderna för tillsyn som inte kan härledas till en specifik producent, exempelvis arbete med att identifiera företag som inte är anslutna till ett insamlingsystem, täcks inte</li> <li>- Kostnaderna för tillsynsvägledning täcks inte</li> <li>- Förhållandevis hög administrativ kostnad</li> <li>- Ej praktiskt möjlig att tillämpa om tillsynen i praktiken är mycket begränsad per företag</li> </ul> |
|--|---|

**5.5.7. Alternativ för finansiering av tillsyn över företag som samlar in förpackningsavfall eller returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet**

Resursbehovet för tillsyn av företag som samlar in förpackningsavfall eller returpapper som uppkommit i verksamheter är generellt sett beroende av hur omfattande företagets verksamhet är ur volymmässig och geografisk synvinkel. Idealt skulle därför avgiftens storlek vara knuten till omfattningen av företagets

storlek. Naturvårdsverket har emellertid inte lyckats identifiera en specifik faktor som har avgörande betydelse för tillsynsbehovet och som därför är lämplig att styra avgiftens storlek. Samtliga finansieringssystem som Naturvårdsverket har övervägt är därför oberoende av företagets storlek.

De systemen som har övervägts är de samma som har övervägts i fråga om tillsyn över insamlingssystem. Systemens för- och nackdelar är i stort sett de samma i fråga om företag som samlar in avfall som uppkommit i yrkesmässig verksamhet. Att tillsynsbehovet generellt ökar med omfattningen av företagets verksamhet gör emellertid att nackdelarna blir större med en fast avgift som är oberoende av verksamhetens omfattning. Små företag som betalar samma avgift som större riskerar att finansiera tillsynen över större företag.

## 6. Överväganden

### 6.1. Finansiering av prövning av och tillsyn över insamlingssystem

Med få sökande och förhållandevis höga prövningsavgifter saknar kravet på en administrativt enkel och billig hantering av avgiftssystemet betydelse för valet av system. Desto tyngre bör krav på rättvis kostnadsfördelning, kostnadstäckning och förutsebarhet väga. Inget av de alternativ som Naturvårdsverket övervägt uppfyller samtliga dessa krav.

Med få antal sökande innebär en fast avgift att ett av de sökande företagen i praktiken betalar för kostnader som det andra företaget orsakar. Det vill säga ett företag överfinansierar sina kostnader medan ett annat underfinansierar dem. Det är en effekt som kan uppstå i andra liknande avgiftssystem, men subventioneringen av andras kostnader riskerar att bli procentuellt större ju färre antalet sökande är. Detta talar för en timbaserad rörlig avgift där var och en betalar sina kostnader.

Mot rörliga avgifter talar att den sökande inte kan förutse hur mycket prövningen i slutändan kommer att kosta. Ju högre prövningskostnader desto tyngre väger kravet på förutsebarhet.

Naturvårdsverket ser ett stort värde i att omprövningar av insamlingssystemen sker med jämna mellanrum. Detta mot bakgrund av den tekniska och miljömässiga utvecklingen av såväl produkter som behandlingsteknik samt eventuella framtida ändringar av lagstiftningen. Trösklar för att initiera en omprövning av verksamheten kan leda till att miljömässigt önskvärda förändringar av verksamheten inte genomförs i de fall de inte ryms inom gällande tillstånd. Detta talar för en årlig fast avgift som är oberoende av när och om verksamheten omprövas.

På samma sätt som i fråga om miljöfarlig verksamhet kan en årlig prövningsavgift slås samman med en årlig avgift för tillsyn. Avgifterna kan då ses i ett sammanhang och utnyttjas för att finansiera den del av Naturvårdsverkets verksamhet som bedöms ge mest effekt. Exempelvis kan utökade resurser för prövningen leda till ett minskat behov av tillsyn.

Förutsättningarna avseende tillsynen av insamlingssystemen är de samma som i fråga om prövningen. Aktörerna är de samma och avgifterna förhållandevis höga. Naturvårdsverkets övervägande avseende finansiering av prövning är därför giltiga även vad gäller tillsynen av de samma.

## 6.2. Finansiering av tillsyn över producenter

Naturvårdsverkets tillsynsarbete kommer till viss del bestå av mycket begränsade insatser per företag som, totalt sett, kommer att stå för en förhållandevis stor andel av Naturvårdsverkets kostnader för tillsynen. Ett exempel är tillsynen över att producenterna av elutrustning och batterier efterlever sin rapporteringsplikt. Dessa kostnader är inte praktiskt möjliga att debitera med ett timbaserat rörligt system. Naturvårdsverket bedömer därför att ett timbaserat rörligt avgiftssystem inte är lämpligt för finansieringen av tillsyn över producenter.

Naturvårdsverket anser inte heller att det är lämpligt att förlita sig på att insamlingssystemen frivilligt tar in en avgift per producent och slussar det vidare till staten. I de fall inställningen till en sådan lösning ändras hos insamlingssystemen kan det uppstå stora oförutsedda kostnader för Naturvårdsverket att ta in avgifterna.

Valet av avgiftssystem står därför mellan att samtliga producenter åläggs att betala en fast årlig avgift eller att de tillståndspliktiga insamlingssystemen åläggs att betala en årlig avgift baserad på antalet anslutna producenter.

Ett avgiftssystem som bygger på att alla producenter betalar en fast årlig avgift innebär att hela producentkollektivet är med och betalar tillsynen oavsett vilka producenter som tillsynen riktas mot. Systemet är ur den aspekten rättvist och förutsebart. Administrationskostnaden för systemet är emellertid hög och uppgår till i storleksordningen 10-25 % av Naturvårdsverkets kostnad för tillsynen. Respektive producenters administration av fakturan tillkommer.

Ett avgiftssystem som bygger på att de tillståndspliktiga insamlingssystemen åläggs att betala en årlig avgift baserad på antalet anslutna producenter innebär också att producenterna i slutändan betalar avgiften. Detta genom att den adderas till den avgift som producenterna årligen betalar till insamlingssystemen. På samma sätt som att avgifter för prövning och tillsyn av insamlingssystemen förs vidare och tas ut i form av ökade årliga avgifter från producenterna.

Systemet är emellertid inte att anse som helt rättvist ur den aspekten att producenter som är anslutna till ett tillståndspliktigt insamlingssystem betalar för Naturvårdsverkets tillsyn över de producenter som inte är anslutna (producenter av annan elutrustning än konsumentelutrustning).

Den huvudsakliga invändningen mot en avgift som tas ut av insamlingssystemen är dock enligt Naturvårdsverkets bedömning att det blir fråga om en skatt och inte en avgift. Detta även om det är producenterna som i slutändan betalar avgiften. Insamlingssystemen är fristående och har inget ansvar för att producenterna exempelvis uppfyller produktkraven.

### 6.3. Finansiering av tillsyn över kommuner och över företag som samlar in förpackningsavfall och returpapper som uppkommit i yrkesmässig verksamhet

Resursbehovet för tillsyn över kommuners informationsplikt och insamling är inte beroende av hur stor kommunen är eller var den ligger. En stor del av den tillsyn som blir aktuell bedöms handla om att följa upp eventuella påpekanden om brister. Det är tänkbart att resursbehovet därför kommer att vara mycket ojämnt fördelat över tid. En timbaserad avgift skulle därför vara att föredra framför en fast årlig avgift. Samtidigt bedöms omfattningen av denna tillsyn vara mycket begränsad, vilket gör att den administrativa kostnaden för att timdebitera sådan tillsyn mot kommuner blir hög.

Resursbehovet för tillsyn över företag som samlar in förpackningsavfall eller returpapper som uppkommit i verksamheter är generellt sett beroende av hur omfattande företagets verksamhet är ur volymmässig och geografisk synvinkel. En fast årlig tillsynsavgift riskerar därför att leda till att mindre företag finansierar delar av större företags tillsyn. Naturvårdsverket anser att en sådan avgift kan vara tveksam ur rättvisesynpunkt. Eftersom Naturvårdsverkets tillsyn troligen kommer att bedrivas i form av stickprovskontroller innebär samtidigt en rörlig timbaserad avgift en oförutsedd kostnad för företaget som kan upplevas som godtycklig.

### 6.4. Disponering av avgiftsintäkter och beslut om avgiftsnivå

Huvudprincipen för avgiftsfinansiering är enligt Ekonomistyrningsverket<sup>32</sup> att offentligrättsliga<sup>33</sup> avgifter inte bör disponeras av myndigheten utan tillföras statskassan. Myndighetens behov tillgodoses då genom att den tilldelas anslag enligt samma regler som gäller för skattefinansierad verksamhet. I enlighet med huvudprincipen beslutar myndigheten inte heller om avgiftens storlek.

Utöver denna huvudprincip finns tre andra modeller för avgiftsfinansiering:

1. myndigheten beslutar inte om avgiftens storlek men disponerar intäkterna

---

<sup>32</sup> Delrapport – Utvecklad finansiell styrning. ESV 2009:13

<sup>33</sup> Offentligrättsliga avgifter tas ut av myndigheter som i författning getts monopol att driva sin verksamhet. Offentligrättsliga avgifter kallas även tvingande avgifter, i motsats till avgifter från uppdragsverksamhet som betecknas som frivilliga.

2. myndigheten beslutar om avgiftens storlek men disponerar inte intäkterna
3. myndigheten beslutar om avgiftens storlek och disponerar intäkterna

Huvudprincipen tillämpades för endast 23 procent av de totala offentligrättsliga intäkterna under 2008. Störst andel, 56 procent, utgjorde den modell som innebär att myndigheten både beslutar om avgiftens storlek och disponerar intäkterna. De alternativa modellerna 1 och 2 utgjorde 20 respektive 1 %<sup>34</sup>.

Utifrån Ekonomistyrningsverkets bedömning kan ett antal för- och nackdelar identifieras med huvudprincipen och de tre alternativa modellerna.

*Huvudprincipen:*

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Säkerställer att den av statsmakterna beslutade omfattningen av verksamheten upprätthålls</li> <li>+ Transparens för riksdagen genom att avgiftsintäkterna och motsvarande anslag redovisas i statsbudgeten</li> <li>+ Det finns en årlig möjlighet till omprövning i budgetprocessen genom att verksamheten finansieras genom anslag</li> <li>+ Lämplig när statsmakterna inte vill att myndigheten riskerar att misstänkas för att sätta ekonomiska intressen framför verksamheten</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Naturliga incitament saknas för myndigheten att regelbundet ompröva avgiftsnivån eftersom avgiftsintäkterna inte direkt påverkar myndighetens möjlighet att bedriva verksamheten</li> <li>- Kopplingen mellan anslaget och avgiftsintäkternas storlek fungerar inte alltid, beroende på om avgifterna anpassas till verksamheten eller tvärtom</li> </ul> |
|--|--|

*Alternativ finansieringsmodell 1:*

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Säkerställer att den av statsmakterna beslutade omfattningen av verksamheten upprätthålls</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Låg transparens för riksdagen eftersom intäkterna och motsvarande kostnader redovisas utanför statsbudgeten.</li> </ul> |
|---|--|

---

<sup>34</sup> Delrapport – Utvecklad finansiell styrning. ESV 2009:13



<p>genom att regeringen beslutar om avgifternas storlek</p> <p>+ Innebär ett incitament för myndigheten att regelbundet begära att regeringen omprövar avgifterna eftersom de disponeras i myndighetens verksamhet</p> <p>+ Myndighetens ekonomiska resultatansvar blir tydligt</p> <p>+ Utgiftstaket påverkas inte av verksamhetens omfattning under förutsättning att målet är full kostnadstäckning</p>	<p>– Myndigheten kan få svårigheter med att uppnå ett fastställt ekonomiskt mål om regeringens beslut om avgifterna fördröjs</p> <p>– Om avgiften tas ut enligt tidsåtgång kan det uppstå misstankar om att myndigheten sätter ekonomiska intressen före syftet med verksamheten</p>
--	--

*Alternativ finansieringsmodell 2:*

<p>+ Säkerställer att den av statsmakterna beslutade omfattningen upprätthålls genom att regeringen beslutar om anslaget</p> <p>+ Hög transparens för riksdagen eftersom kostnaderna finansieras med anslag som redovisas på statsbudgeten och under utgiftstaket</p> <p>+ Avgiftsnivån kan förhållandevis snabbt anpassas till nya omständigheter (det krävs dock flexibla anslagsvillkor för att det ska påverka myndighetens finansiering utan fördröjning)</p> <p>+ Finansieringen med anslag innebär en möjlighet till</p>	<p>– Svaga incitament för myndigheten att initiera avgiftsjusteringar i och med att intäkterna inte disponeras.</p>
---	---

årlig omprövning i budgetprocessen.

*Alternativ finansieringsmodell 3:*

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Tydligt ekonomiskt ansvar för myndigheten</li> <li>+ Avgiftsnivån kan förhållandevis snabbt anpassas till nya omständigheter</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Låg transparens för riksdagen eftersom avgiftsintäkterna och motsvarande kostnader redovisas utanför statsbudgeten</li> </ul> |
|--|--|

Med krav på full kostnadstäckning är det av stor vikt att det finns en tydlig koppling mellan Naturvårdsverkets prövnings- och tillsynsverksamhet och de avgiftsintäkter som är avsedda att täcka verksamheten. En sådan koppling innebär exempelvis att en ökad resursåtgång till följd av ett ökat antal aktörer i möjligaste mån leder till en motsvarande ökning av Naturvårdsverkets finansiering av verksamheten. Det är särskilt viktigt i fråga om insamlingssystemen där antalet aktörer plötsligt kan fördubblas.

Det avgiftssystem som föreslås ska tillämpas på en verksamhet som inte har bedrivits tidigare och det finns därför en osäkerhet kring föreslagna avgiftsnivåer. Det är därför viktigt att det sker en naturlig och löpande utvärdering av finansieringen. För att en återkoppling ska kunna ske på ett effektivt sätt och leda till att avgiftsnivån och resurstilldelningen kan anpassas efter det verkliga behovet, är det av vikt att den som har resursbehovet också förfogar över finansieringen av detta.

## 6.5. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Naturvårdsverket har redan inlett arbetet med vägledning inför ansökan om tillstånd för insamlingssystem enligt WEEE-förordningen. Dessa tillstånd ska vara på plats senast den 1 oktober 2015. Under 2015 påbörjas också stegvis arbetet med tillsynen över producenterna enligt de ansvar i de nya förordningarna som redan börjat gälla.

En fast årlig avgift bör tas ut per helt kalenderår för de verksamheter som bedrivs under året. Även om det går att föreslå att bestämmelserna om avgifter träder i kraft redan under 2015, går det inte att ta ut avgift för sådant prövnings- och tillsynsarbete som utförts innan bestämmelserna börjat gälla. Det är troligt att merparten av arbetet under 2015 kommer att inriktas på prövning av insamlingssystem enligt weee-förordningen och att merparten av detta arbete kommer att vara avslutat per 1 oktober då systemen ska vara i drift. Det gör det sannolikt att 2015 års resursbehov i huvudsak måste täckas av befintligt anslag, även om bestämmelserna börjar gälla så snart som möjligt. Även en skyndsam

process för att fatta beslut om införande av avgiftsbestämmelserna bedöms ta flera månader.

Sammantaget ter det sig rimligt att bestämmelserna om avgifter träder i kraft 1 januari 2016. Detta gäller även för förpackningar och returpapper eftersom kravet på tillstånd för insamlingssystem från 2017 redan omfattas av övergångsbestämmelser i dessa förordningar.

## 7. Naturvårdsverkets förslag

### 7.1. Avgifter för provning och tillsyn av insamlingssystem

#### 7.1.1. Avgiftssystem

Efter en genomgång av för- och nackdelar med olika konstruktioner av provnings- och tillsynsavgifter föreslår Naturvårdsverket att provning och tillsyn av insamlingssystem finansieras genom en fast årlig tillsyns- och provningsavgift.

#### 7.1.2. Avgiftsnivå

Kostnaden för provning av ett enskilt insamlingssystem uppskattas, enligt vad som redovisats i avsnitt 5.4.1, till 440 000 kronor. Ett system med årlig provningsavgift förutsätter att kostnaden fördelas över antalet år till dess provning förväntas ske igen. Naturvårdsverket uppskattar den genomsnittliga tillståndstiden till åtta år. Den årliga tillsynskostnaden uppskattas, enligt vad som redovisas i avsnitt 5.4.1, till 220 000 kronor. Detta ger en årlig provning- och tillsynsavgift enligt vad som redovisas i tabell 4.

Kostnad per provnings-tillfälle	Uppskattat antal år innan omprovning	Årlig kostnad för provning (kronor)	Årlig kostnad för tillsyn (kronor)	Provnings- och tillsynsavgift (kr/år)
440 000	8	55 000	220 000	<b>275 000</b>

**Tabell 4. Naturvårdsverkets förslag till årlig provnings- och tillsynsavgift för insamlingssystem.**

Naturvårdsverket föreslår att den tillsyns- och provningsavgift som ska betalas av den som driver ett tillståndspliktigt insamlingssystem för förpackningar, returpapper eller elutrustning sätts till 275 000 kronor/år.

#### 7.1.3. Reglering av avgiften

Naturvårdsverket föreslår att provnings- och tillsynsavgifterna regleras i nya paragrafer, 8e-g §§, i 7 kap. förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (se författningsförslag i kapitel 3).

## 7.2. Avgifter för tillsyn över producenter

### 7.2.1. Avgiftssystem

Ett avgiftssystem som innebär att insamlingssystemen åläggs att betala en årlig avgift som ska finansiera Naturvårdsverkets tillsyn över producenter innebär små administrativa kostnader. Naturvårdsverket bedömer emellertid att det då är frågan om en skatt och inte en avgift. Baserat på att det i uppdragsbeskrivningen anges att det ska vara frågan om ett avgiftssystem föreslår Naturvårdsverket istället att tillsynen över producenterna finansieras genom en fast årlig avgift som åläggs producenterna. Naturvårdsverket bedömer att ett sådant system innebär en avgift och inte en skatt. Det kan emellertid ses som ett gränsfall i och med att det är frågan om ett stort kollektiv där en stor andel av, åtminstone förpacknings- och pappersproducenterna, sannolikt inte kommer att bli föremål för tillsyn sett på flera års sikt.

### 7.2.2. Avgiftsnivå

Nivån på den årliga avgiften bestäms av den uppskattade tillsynskostnaden per producentansvar fördelat på antalet producenter plus kostnaden för administration av avgiftssystemet. Den totala årliga administrationskostnaden uppskattas, enligt vad som redovisats i avsnitt 5.5.64, uppgå till cirka 2 miljoner kronor. Denna kostnad baseras på att även utvecklingskostnader för IT-stöd fördelas på en period av åtta år. Kostnaderna har sedan fördelats på antalet producenter inom respektive producentansvar. För att erhålla enhetliga avgiftsnivåer och ett visst mått av robusthet, något som bedöms rimligt med hänsyn till svårigheterna att korrekt uppskatta resursbehovet för såväl tillsyn som administration, har siffrorna sedan avrundats uppåt. Förslag till årliga tillsynsavgifter som åläggs producenterna framgår av tabell 5.

	Elutrustning	Batterier	Förpackningar	Returpapper
Total årlig kostnad för tillsyn, tkr	1 880	1 330	3 460	690
Total årlig administrationskostnad, tkr	260	190	1 300	260
Antal producenter	2 200	1 600	10 000	2 000
Summa årskostnad per producent, kr	974	949	475	475
Årlig tillsynsavgift, kr	1 000	1 000	500	500

Tabell 5. Naturvårdsverkets förslag till årlig tillsynsavgift för producenter.

### **7.2.3. Reglering av avgiften**

Naturvårdsverket föreslår att tillsynsavgifterna regleras i nya paragrafer, 8h-k §§, i 7 kap. förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (se författningsförslag i kapitel 3).

## **7.3. Avgifter för kommuner och företag som samlar in verksamhetsavfall**

Mot bakgrund av att Naturvårdsverkets kostnader för tillsyn över kommuner och över företag som samlar in förpackningsavfall och returpapper som uppkommit yrkesmässig verksamhet kommer att vara mycket små i förhållande till övriga tillsynskostnader inom producentansvarsområdet föreslår Naturvårdsverket att ingen avgift åläggs dessa tillsynsobjekt. Istället bör kostnaden rymmas inom den schablonisering som görs av övriga tillsynsavgifter, i första hand den som avser producenter.

## **7.4. Rätt att disponera avgiftsintäkter och beslut om avgiftsnivå**

Naturvårdsverket föreslår att intäkterna från prövnings- och tillsynsavgifterna får disponeras av Naturvårdsverket.

Mot bakgrund av att nivån och utformningen av prövnings- och tillsynsavgifter inom miljöområdet huvudsakligen regleras i förordningen om avgifter för prövning och tillsyn föreslår Naturvårdsverket att även avgifter för prövning och tillsyn av de aktuella producentansvarsförordningarna beslutas av regeringen. Detta trots att det finns en osäkerhet kring de avgiftsnivåer som föreslås i denna rapport. Förslaget förutsätter dock att avgiftsnivåerna på ett förhållandevis enkelt sätt kan justeras i det fall det blir för stor obalans mellan avgiftsintäkterna och Naturvårdsverkets kostnader för prövning och tillsyn.

Det huvudsakliga skälet till förslaget är att det bedöms vara det effektivaste sättet att säkerställa en tillräcklig grad av långsiktighet i tilldelningen av personalresurser för och planeringen av arbetet med prövning och tillsyn. Riksdagens insyn begränsas visserligen genom att intäkter och kostnader för tillsynen ligger utanför budgeten. Samtidigt innebär förslaget att regeringen kan påverka omfattningen av tillsynen genom att besluta om avgiftsnivåerna.

## **7.5. Ikraftträdande**

Naturvårdsverket föreslår att förslaget till förordning om ändring av förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

träder i kraft den 1 januari 2016. Därigenom täcker den första avgiften ett helt kalenderår.

## 8. Översyn av och begränsningar i avgiftssystemet

De avgiftssystem som Naturvårdsverket föreslår avser en prövning och tillsyn som till stora delar inte har bedrivits tidigare. Det finns därför osäkerheter kring exempelvis resursbehovet och avgiftssystemets kostnadstäckning. Naturvårdsverket avser därför att efter cirka tre år utvärdera systemet och eventuellt föreslå ändringar av avgiftssystemets utformning och nivåer.

En ändrad producentdefinition kan påverka antalet producenter inom förordningarna om förpackningar och returpapper. När det gäller förpackningar har resursbedömningen och avgiftsnivåerna redan från början baserats på att de företag som idag inte är anslutna till insamlingssystemen, producenter av så kallade tillverkarförpackningar (se avsnitt 4.3.1) inte betalar avgift. Om inte en motsvarande förändring av definitionen faktiskt sker, måste antingen avgiftsnivån sänkas så att de samlade intäkterna motsvarar resursbehovet eller också måste den aktuella bestämmelsen i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ändras så att en avgiftsbefrielse inträder för sådana producenter. Utifrån det stora antalet företag som det handlar om blir en sänkning av avgiften inte ändamålsenlig. Det skulle innebära att administrationskostnaderna ökar, både totalt sett och som andel av tillsynsavgiften, den senare mycket kraftigt. En kompensation bör därför i så fall ske genom att ändra bestämmelsen i 7 kap 8 h § i avgiftsförordningen.

När det gäller returpapper finns det argument för att minska överlappet mellan olika producentkategorier. Idag kan det finnas mer än en producent per tidning (vilket också är grunden för den praxis som finns när det gäller ovan nämnda tillverkarförpackningar). En ändrad definition kan innebära att antalet producenter minskar och därmed också avgiftsintäkterna. Det är samtidigt inte självklart att resursbehovet för tillsyn minskar i samma mån. Både avgiftssystemet och -nivåerna kan då behövas ses över.



## 9. Författningskommentar

### *7 kap 8 e-g §§*

Bestämmelserna stadgar en skyldighet för den som driver ett tillståndsgivet insamlingssystem att betala en årlig avgift för Naturvårdsverkets prövning och tillsyn. Avgiften utgår per kalenderår med start samma år tillstånd meddelas.

### *7 kap 8 h §*

Bestämmelsen stadgar en skyldighet för de producenter som omfattas av förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar att betala en avgift för Naturvårdsverkets tillsyn. Avgiften utgår per kalenderår.

### *7 kap 8 i §*

Bestämmelsen stadgar en skyldighet för de producenter som omfattas av förordning (2014:1074) om producentansvar för returpapper att betala en avgift för Naturvårdsverkets tillsyn. Avgiften utgår per kalenderår.

### *7 kap 8 j §*

Bestämmelsen stadgar en skyldighet för de producenter som omfattas av förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning att betala en avgift för Naturvårdsverkets tillsyn. Avgiften utgår per kalenderår.

### *7 kap 8 k §*

Bestämmelsen stadgar en skyldighet för de producenter som omfattas av förordning (2008:834) om producentansvar för batterier att betala en avgift för Naturvårdsverkets tillsyn. Avgiften utgår per kalenderår.

## 10. Konsekvenser

Utgångspunkten för Naturvårdsverkets konsekvensanalys är att det föreslagna avgiftssystemet inte påverkar Naturvårdsverket tillsyn och prövning, varken i sätt eller till omfattning. Det vill säga i det fall avgiftssystemet inte genomförs kommer prövningen och tillsynen ändå att genomföras på det sätt och i den omfattning som beskrivs i denna rapport. Eftersom detta i sig innebär en resursförstärkning för att möta det utökade ansvaret som åvilar Naturvårdsverket kommer dock finansieringen via skattemedel i så fall att öka jämfört med idag.

Konsekvenserna av förslaget begränsas därmed till de avgifter som berörda företag betalar samt den administration som avgifterna innebär för Naturvårdsverket och berörda företag. Om avgiftssystemet införs kommer kostnaderna för tillsyn och prövning att omfördelas från skattebetalarna till de aktörer som omfattas av producentansvaret.

### 10.1. Staten

I och med att utgångspunkten är att prövningen och tillsynen kommer att bedrivas i nu redovisad omfattning i det fall finansieringen sker via skattemedel innebär förslaget att införa ett avgiftssystem att kostnaderna för staten minskar. Eftersom förslaget bygger på full kostnadstäckning motsvarar minskningen uppskattade kostnader för Naturvårdsverkets prövning och tillsyn minus de administrativa kostnader som enbart uppstår i ett avgiftsfinansierat system. Det innebär netto en årlig minskning på cirka 9 Mkr.

### 10.2. Naturvårdsverket

Kostnaderna för att administrera avgiftssystemet är framför allt kopplade till tillsynsavgifterna för producenter. Denna kostnad uppskattas uppgå till 2 Mkr per år. I och med att administrationskostnaden inkluderas i tillsynsavgiften, det vill säga finansieras av producenterna, innebär det emellertid ingen direkt kostnad för Naturvårdsverket, sett över tid. I uppbyggnadsskedet av en utökad tillsynsorganisation och systemstöd för avgiftsuttag kan dock kostnaderna komma att överstiga avgiftsintäkterna. Detta är dock av begränsad omfattning och av övergående natur.

### 10.3. Insamlingssystem

För insamlingssystemen innebär förslaget en årlig kostnad på 275 000 kronor. Insamlingssystemens egen kostnad för administration av avgiften är försumbar då det handlar om en transaktion per år.

## 10.4. Producenter

För varje enskild producent av elutrustning eller batterier innebär förslaget en årlig kostnad på 1 000 kronor. Motsvarande kostnad för förpacknings- och pappersproducenter är 500 kronor.

En del av dessa företag är små, men även för en liten verksamhet bedöms inte avgifter på den här nivån vara ett hot mot företagets lönsamhet. Kostnaden hos företagen för själva administrationen av avgiften bedöms vara försumbar då det bara handlar om en transaktion per år.

För det samlade kollektivet av producenter innebär förslaget en kostnad på totalt cirka 9,5 Mkr, det vill säga motsvarande Naturvårdsverkets kostnader för tillsyn av producenter. För producentkollektivet uppskattas kostnaden för att administrera avgifterna till omkring 100 tkr per år. Kostnaden utgår från ett antagande om att det krävs fem minuter för att hantera fakturan, att timkostnaden är densamma som för Naturvårdsverket och att det totala antalet fakturor uppgår till 10 000 (antalet fakturor har satts till färre än totala antalet producenter eftersom vissa företag är producenter enligt två eller flera förordningar).

## 10.5. Fördelningseffekter

Förslaget innebär att Naturvårdsverkets kostnader för provning och tillsyn enligt aktuella producentansvarsförordningar omfördelas från staten till producenter och tillståndsprövade insamlingssystem. Finansieringen omfördelas från skattekollektivet till att belasta de aktörer som omfattas av producentansvaret.

Producenternas ökade kostnader kan i förlängningen antas övergå till konsumentledet. Detta innebär i praktiken att kostnaderna omfördelas från skattekollektivet till konsumenterna av vissa produkter.

---