

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Dnr M2016/00248/Ke

Malmö den 30 maj 2016

REMISSVAR: Naturvårdsverkets rapport Redovisning av uppdrag om genomförandet av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper, eltrustning och batterier

Avfall Sverige är branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, ett hundratal tillverkare, konsulter och privata utförare aktiva inom avfallshantering.

Avfall Sverige har tagit del av Naturvårdsverkets förslag och lämnar synpunkter enligt nedan. Avfall Sverige avstår dock från att lämna synpunkter avseende avgifter för prövning och tillsyn samt förslagen om "sanktioner för WEEE-förordningen".

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Förslagen berör framför allt av Avfall Sveriges årsstämma fastställda ståndpunkter avseende att producenterna har ansvar för utformning av alla de produkter som sätts på marknaden och att avfallshierarkin följs. Förslagen ligger också i linje med Avfall Sveriges ståndpunkt att förorenarens betalningsansvar och principen om producentansvar ska fullföljas. Vidare berör även förslagen Avfall Sveriges ståndpunkt att samhällets beslutade återvinningsmål för avfallshantering är viktiga verktyg i omställningen för att nå våra övergripande mål.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige *avstyrker* Naturvårdsverkets förslag till förändrade producentdefinitioner i förpacknings- och returpappersförordningarna.
- Om regeringen skulle välja att gå vidare med förändrade producentdefinitioner måste sådana ändringar synkroniseras med frågan om ett kommunalt insamlingsansvar för förpackningar och returpapper.
- Ett avgiftssystem för prövning och tillsyn för de producentansvar som ingår i regeringsuppdraget måste också förhålla sig till den insamling som kommer att ske utanför det kommunala insamlingsansvaret.
- Avfall Sverige anser att förändrade producentdefinitioner kräver mer utredning och konsekvensanalys och det är därför också svårt att överblicka konsekvenserna av föreslagna ändrade definitioner.
- Avfall Sverige konstaterar att det faktum att distansförsäljning inte innefattas i producentdefinitionen innebär att såväl producenter som kommuner får ta kostnaden för dessa förpackningar när man har etablerat insamlingssystem och kommunerna dessutom kostnaden för dessa förpackningar när de inte sorteras ut från det övriga hushållsavfallet.
- Avfall Sverige frågar sig om det egentligen är i enlighet med regleringen av producentansvaret att det är producenternas uppdragstagare som normerar hur avgiftsuttaget ska ske.
- Avfall Sverige anser att det är en brist i Naturvårdsverkets utredning att det förbises att redogöra för skillnaden mellan producentansvar som sådant och det som benämns förlängt ekonomiskt producentansvar (Extended Producer Responsibility, EPR).
- Avfall Sverige förordar att det införs ett producentansvar även för kontorspapper.

3. Bakgrund

Naturvårdsverket anger att under arbetet med regeringsuppdraget har diskussionsmöten hållits med ett urval berörda aktörer – bland annat insamlingssystem, branschorganisationer och återvinningsföretag – ”för att klarlägga förutsättningarna för ändrade begreppsdefinitioner och tillämpningsområden samt behov och möjligheter när det gäller sanktioner”. Avfall Sverige noterar att organisationen inte har inbjudits till några sådana diskussionsmöten. Eftersom kommuner, till följd av deras lagstadgade ansvar för hushållsavfall enligt 15 kap. 8 § miljöbalken, i allra högsta grad berörs av ändrade begreppsdefinitioner för producenter genom att det i förlängningen påverkar vilket avfall

som faller under den kommunala renhållningsskyldigheten. Detta eftersom förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier som inte sorteras ut från annat hushållsavfall faller under kommunens ansvar.

4. Generella kommentarer

Avfall Sverige noterar att Naturvårdsverket anger att det parallellt med Naturvårdsverkets genomförande av sitt regeringsuppdrag har pågått en utredning om hur ett kommunalt insamlingsansvar för förpackningar och returpapper ska genomföras. Naturvårdsverket anger vidare att de förslag som lämnas till regeringen inom ramen för verkets uppdrag dock huvudsakligen har baserats på de nu gällande förordningarna. Naturvårdsverket noterar att om insamlingen kommer att lyda under kommunalt insamlingsansvar som tänkt kommer behovet av prövning och tillsyn av förhandsgodkända insamlingssystem att förändras liksom de ansvar som ligger på producenterna i de olika förordningarna.

Det är i detta sammanhang viktigt att notera att inte bara prövningen och tillsynen av förhandsgodkända insamlingssystem kommer att förändras utan även avgränsningen av systemen som sådana. Mia Torpes utredning har föreslagit införandet av ”tillståndspliktiga återvinningssystem” istället för tillståndspliktiga insamlingssystem. Av denna anledning krävs en bedömning av vilka av Naturvårdsverkets förslag som fortfarande är användbara i en sådan ordning.

Avfall Sverige noterar att Naturvårdsverket inte anger att ett kommunalt insamlingsansvar för förpackningar och returpapper avser förpackningar och returpapper från hushåll. Ett avgiftssystem för prövning och tillsyn för de producentansvar som ingår i regeringsuppdraget måste också förhålla sig till den insamling som kommer att ske utanför det kommunala insamlingsansvaret.

Om regeringen skulle välja att gå vidare med förändrade producentdefinitioner måste sådana ändringar synkroniseras med frågan om ett kommunalt insamlingsansvar för förpackningar och returpapper eftersom producentdefinitionerna är avgörande för hur de avgifter som producenterna ska erlägga fastställs samt den ersättning som ska betalas till kommunerna i en sådan ordning.

5. Specifika kommentarer

5.1 Förpackningar

Av Naturvårdsverket föreslagna definition av producent i förpackningsförordningens. 12:

Naturvårdsverket föreslår att producentbegreppet i förpackningsförordningen snävas in till att enbart omfatta tillverkare eller importörer av så kallade serviceförpackningar samt fyllare eller importörer av färdigförpackade varor när det gäller andra förpackningar.

Naturvårdsverket anger att genom att varje förpackning enbart har en producent istället för flera som idag, underlättas tillsynen när det gäller uppfyllandet av förordningens insamlings- och produktkrav.

Avfall Sverige *avstyrker* Naturvårdsverkets förslag att revidera definitionen av producent i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar.

Avfall Sverige anser att förändrade producentdefinitioner kräver mer utredning och konsekvensanalys och det är därför också svårt att överblicka konsekvenserna av en föreslagen ändrad definition. Det redogörs inte heller för de miljö- och hälsomässiga effekterna av en förändrad definition. Att tillsynen skulle underlättas är inte ett tillräckligt tungt vägande skäl eftersom förpackningsdirektivet 94/62/EG grundar sig på en miljöskyddsartikel i dåvarande EG-fördraget (nuvarande EUf-fördraget) samt förordningen om producentansvar för förpackningar på 15 kap. 6 § miljöbalken, även här en miljö- och hälsoskyddsmässig grund.

Naturvårdsverket anger (s. 41) att samtliga förslag till producentdefinition ovan innebär, liksom nuvarande producentdefinition, att förpackningar som säljs på distans (det vill säga från en tillverkare/säljare direkt till en slutanvändare i ett annat land) inte kommer att omfattas av producentansvar. Naturvårdsverket anger vidare att även om det inte finns någon producent som tar ansvar för insamlingen av förpackningen så gäller 24 a och b §§ avfallsförordningen. Detta innebär att en innehavare av förpackningsavfall ska lämna förpackningar till ett insamlingssystem. Naturvårdsverket konstaterar att "det innebär förvisso att befintliga insamlingssystem får stå för kostnaden för att samla in dessa förpackningar [...]" och vidare att "det kan dock antas att det endast rör sig om en mycket liten andel av den totala mängd förpackningar som sätts på den svenska marknaden". Naturvårdsverket anger också att det sannolikt är "förhållandevis små mängder förpackningar som säljs på distans".

Avfall Sverige konstaterar att det faktum att distansförsäljning inte innefattas i producentdefinitionen innebär att såväl producenter som kommuner får ta kostnaden för dessa förpackningar när man har etablerat insamlingssystem och kommunerna dessutom kostnaden för dessa förpackningar när de inte sorteras ut från det övriga hushållsavfallet.

Avfall Sverige anser att om en revidering av producentdefinitionen ska göras borde frågan om innefattande av förpackningar från distansförsäljning ha analyserats djupare och att Naturvårdsverkets ovan refererade ställningstaganden inte är tillräckliga. Frågan om förpackningar från distansförsäljning är ytterligare ett skäl till att Avfall Sverige *avstyrker* föreslagen revidering av producentdefinitionen.

Naturvårdsverket föreslår införandet av begreppet "serviceförpackning" i förpackningsförordningen. Avfall Sverige frågar sig om detta begrepp är förenligt med förpackningsdirektivet 94/62/EG.

Naturvårdsverket anger (s. 17) att de svenska kraven liknar direktivets men inte är identiska med dessa. I förpackningsförordningen finns exempelvis inga krav på att återanvändningsbara förpackningar som kasseras ska uppfylla de särskilda kraven på återvinningsbarhet, vilket krävs enligt direktivet. Avfall Sverige konstaterar att Naturvårdsverket inte lämnar några förslag i syfte att uppfylla dessa direktivets krav, vilket Avfall Sverige anser är en brist.

Den praktiska tillämpningen av producentdefinitionen [förpackningar] s. 21 f:

Naturvårdsverket anger att avgiftssystemet bygger på huvudprincipen att fyllaren och varuimportören betalar avgift. Naturvårdsverket anger att undantag från huvudprincipen gäller för förpackningar som FTI valt att kalla tillverkarförpackningar (kallades tidigare service- och odlarförpackningar). Som tillverkarförpackning räknas förenklat dels förpackningar som fylls vid försäljningstillfället, dels förpackningar som är avsedda för i första hand obearbetade produkter från jordbruk, trädgårdsnäring och liknande. Det anges vidare att FTI:s anvisningar till producenterna innehåller en lång rad exempel på vad som ska anses vara en tillverkarförpackning.

Avfall Sverige ifrågasätter att FTI ger anvisningar till producenterna. Om det handlar om avgränsningar av vad som anses utgöra förpackningar eller inte är det inte lämpligt att en av producenterna anlita uppdragstagare gör sådana avgränsningar. Det bör göras av Naturvårdsverket utifrån en tillämpning av förpackningsdirektivet 94/62/EG.

Nackdelar med gällande definition av producentbegreppet s. 24:

Naturvårdsverket anger att dagens breda definition av begreppet producent gör att det i de flesta fall är flera företag som är att anse som producenter för en och samma förpackning och att detta inte hittills tycks ha orsakat några egentliga problem i den praktiska tillämpningen av förpackningsförordningen. Naturvårdsverket anger att FTI och TMR har funnit en "pragmatisk lösning" (avgiftssystemet bygger på huvudprincipen att fyllaren och varuimportören betalar avgift) när det gäller finansieringen av insamling och behandling av förpackningsavfallet. Avfall Sverige frågar sig om det egentligen är i enlighet med regleringen av producentansvaret att det är producenternas uppdragstagare som normerar hur avgiftsuttaget ska ske.

Naturvårdsverkets överväganden s. 38:

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

Innebörden av Naturvårdsverkets förslag är att inga återförsäljare definieras som producenter.

Avfall Sverige anser att det är en brist i Naturvårdsverkets utredning att det förbises att redogöra för skillnaden mellan producentansvar som sådant och det som benämns förlängt ekonomiskt producentansvar (Extended Producer Responsibility, EPR). Alla producenter har ett ansvar för sina produkter enligt det generella producentansvaret, men det är genom det förlängta ekonomiska producentansvaret som det också uppställs krav på omhändertagande av produkten när den har blivit avfall.

Om definitionen av producent skulle ändras på det sättet att inga återförsäljare skulle definieras som producenter frikopplas de från det generella ansvar som följer av dagens 1 § förpackningsförordningen (2014:1073) att ta ansvar för förpackningar när de blir avfall. Till exempel bortfaller då incitamentet för återförsäljarna att sträva efter att ställa krav på tillverkare och fyllare när det gäller förpackningarnas utformning.

Avfall Sverige anser att det är viktigt med en formellt heltäckande producentdefinition som idag även om det innebär att varje förpackning har flera producenter istället en. Som Naturvårdsverket har konstaterat har ju producenterna ändå i dagsläget hittat ”pragmatiska lösningar” för finansieringen.

Naturvårdsverket anger att huruvida den föreslagna definitionen av serviceförpackningar kommer att orsaka framtida tillämpningsproblem är svårt att förutse och anger vidare att ”om det krävs kan Naturvårdsverket utarbeta en vägledning om vad begreppet omfattar med utgångspunkt i FTI:s anvisningar”. Detta anser Avfall Sverige skulle vara högst olämpligt utifrån myndighetens objektiva roll eftersom sådana anvisningar rimligtvis inte kan baseras på vad en enskild privat uppdragstagare anser är lämpligt.

5.2 Returpapper

Av Naturvårdsverket föreslagna definition av producent i returpappersförordningen s. 13:

Avfall Sverige avstyrker även en föreslagen ändrad definition av producent i returpappersförordningen eftersom Avfall Sverige ifrågasätter syftet med en reviderad definition samt att förslaget inte kan anses vara tillräckligt utrett och konsekvensutrett. Det är därför också svårt att överblicka konsekvenserna av en föreslagen ändrad definition.

Överväga nyttan av nuvarande producentbegrepp och begränsa det till vad som anses nödvändigt s. 50:

Naturvårdsverket anger att det vid verkets samråd har framförts att det breda producentbegrepp som gäller idag för returpapper fyller en funktion eftersom förlag och tryckerier indirekt anses ha en påverkan på återvinningsbarheten genom val av färgtyp,

inplastning och liknande och att ansvaret för insamling och återvinning innebär ett incitament för dessa aktörer att säkerställa att returpappret är återvinningsbart anser branschföreträdare.

Avfall Sverige instämmer i detta och anser att precis som när det gäller förpackningar att det är en viktig drivkraft att det bibehålls en producentdefinition som även fortsättningsvis ålägger förlag och tryckerier ett ansvar.

Sammanfattande överväganden s. 51:

Naturvårdsverket anger att nuvarande insamlings- och återvinningssystem för returpapper fungerar bra och det stora antalet producenter utgör inget problem så länge producentansvaret endast består av ett insamlingsansvar och det löser sig utan finansiellt åtagande från producenterna.

Avfall Sverige anser att detta är ett märkligt ställningstagande av Naturvårdsverket. Det är korrekt att återvinningsgraden för returpapper är hög i Sverige. Vid sidan av detta fungerar dock insamlingen och återvinningen av returpapper i Sverige som ett de facto-monopol där Pressretur AB totalt dominerar insamling och återvinning och erbjuder mycket låg ersättning till aktörer (däribland kommuner) som samlar in returpapper på uppdrag av producenterna.

Att ”det löser sig utan finansiellt åtgående från producenterna” innebär att det inte finns något incitament att förbättra insamlingssystemet för producenterna och erbjuda en bättre service till den som vill göra sig av med returpapper.

Naturvårdsverket anger att den producentdefinition för producent av returpapper som föreslås innebär att det inte råder något insamlingsansvar för tidningar som förs in till Sverige av aktörer som inte ryms inom detta förtydligade producentbegrepp.

Naturvårdsverket anger, även när det gäller returpapper, att detta inte utgör något praktiskt problem eftersom dessa tidningar ändå samlas in av existerande insamlingssystem när de kasserats.

Avfall Sverige konstaterar, precis som beträffande förpackningar, att producentdefinitionen innebär att såväl producenter som kommuner får ta kostnaden för dessa förpackningar när man har etablerat insamlingssystem och kommunerna dessutom kostnaden för dessa förpackningar när de inte sorteras ut från det övriga hushållsavfallet.

5.3 Kontorspapper

Naturvårdsverket föreslår att det inte införs något producentansvar för kontorspapper.

Naturvårdsverket anger att återvinningen av returpapper ligger på en hög nivå, att kontorspapprets höga värde innebär ett ekonomiskt incitament för insamling från kontor

och andra insamlingsplatser och att det därför saknas anledning att formalisera den insamling och återvinning som sker idag.

Naturvårdsverket anger att dagens frivilliga åtagande innebär ett långsiktigt mål om 75 procent återvinningsgrad av returpapper och att återvinningsgraden år 2014 uppgick till drygt 70 procent, men att den dessförinnan i flera år hade överstigit det långsiktiga målet på 75 procent.

I jämförelse med återvinningsgraden av returpapper som omfattas av ett formellt producentansvar är drygt 90 procent¹ kan inte 75 procent anses vara tillräckligt högt. Dessutom anser Avfall Sverige att det är olämpligt att aktörer själva sätter upp mål för återvinningsgrad som har betydelse för samhällets miljö- och samhällsnytta.

Avfall Sverige förordar därför att det införs ett producentansvar även för kontorspapper.

WEEE-förordningen s. 59:

Naturvårdsverket refererar hur producent definieras i 9 § förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning ("FPE"). Avfall Sverige konstaterar att den definitionen av producent är mer heltäckande än de reviderade producentdefinitioner som Naturvårdsverket föreslår för förpackningar och returpapper. Nu följer visserligen definitionen i 9 § av WEEE-direktivet och den är följden av ett i WEEE-direktivet reglerat producentansvar för elutrustning.

Men för så god enighet och överensstämmelse som möjligt när det gäller definitionen av producent inom ramen för de olika producentansvaren anser Avfall Sverige att de av Naturvårdsverket föreslagna definitionerna av producent för förpackningar och returpapper innebär en för stor diskrepans mot definitionen av producent i FPE.

5.5 Konsekvenser av Naturvårdsverkets förslag s. 73

Avfall Sverige konstaterar att kommunerna inte omnämns i Naturvårdsverkets konsekvensanalys. Detta även fast kommunerna har ett ansvar enligt 15 kap. 8 § miljöbalken för de förpackningar och det returpapper som inte sorteras ut och lämnas i producenternas system. Eftersom förändrade producentdefinitioner även skulle kunna få konsekvenser för vilket avfall som hamnar i kommunernas system (inom ramen för rådande ordning och utanför ett kommunalt insamlingsansvar) anser Avfall Sverige att den bristande konsekvensanalysen i denna del utgör ett annat skäl att avstyrka Naturvårdsverkets förslag om reviderade definitioner.

¹ Enligt uppgifter från Naturvårdsverket var återvinningsgraden 91 procent år 2009.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår jurist Sven Lundgren,
sven.lundgren@avfallsverige.se eller telefon 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Claes Thunblad
Ordförande

Weine Wiqvist
VD