



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-02-03

Ärendenummer
NV-08520-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria ”En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter” (M2021/02118)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker i huvudsak promemorian förslaget om utökat producentansvar för förpackningar. De nya myndighetsansvar som föreslås för Naturvårdsverket är motiverade, men kräver att resurser tillförs myndigheten.

Naturvårdsverket avstyrker på två punkter promemorian förslag.

- Inget nytt materialåtervinningsmål bör införas för avfall från järnförpackningar inom retursystemet.
- Det bör inte införas en bestämmelse om en miljöstraffavgift på 30 000 kronor för en producent som inte anlitar eller tillhandahåller en producentansvarsorganisation.

Naturvårdsverket lämnar ett antal förslag om tillägg och justeringar samt önskemål om förtydliganden, *bland annat* avseende följande.

- Producentansvarsorganisationers och kommuners ansvar för avfallsförebyggande insatser bör bli tydligare genom krav i förpackningsförordningen.
- Kraven på att samla in förpackningar på allmänna platser bör förtydligas.
- Tydliggörande behövs av vad som avses med marknadsdrivna återvinningssystem.
- Producentansvaret för återanvändbara förpackningar som roterar inom system för återanvändning bör förtydligas.
- Samtliga verksamheter, inte bara de samlokaliserade, bör få sitt förpackningsavfall hämtat av kommunen.
- Ansvar att hämta upp förpackningsavfall vid omlastningsstationer bör kunna delas upp mellan producentansvarsorganisationerna.
- Bilagornas formler och kommunindelning bör inte finnas med i förordningen, utan regleras i myndighetsföreskrifter.

- Promemorians tidplan för genomförande bedöms vara snäv. Det är osäkert om alla delar av förslaget kommer att kunna genomföras på ett bra sätt inom angiven tid.
- Ikraftträdandet av en av bestämmelserna om avgifter för Naturvårdsverkets prövning och tillsyn bör tidigareläggas för att ansökningar ska kunna handläggas under 2022.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Inledning

Naturvårdsverket välkomnar och tillstyrker i huvudsak promemorians förslag om nya bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för förpackningar. Promemorian bemöter problem som Naturvårdsverket uppmärksammade i en skrivelse till Miljödepartementet i juni 2020 (NV-04841-20). Det är positivt att ett helhetsgrepp tas för att bygga ut den fastighetsnära insamlingen och att stärka insamlingen av förpackningsavfall i utomhusmiljöer. Naturvårdsverket ser dock att promemorians förslag på ett par punkter bör justeras eller tydliggöras.

Naturvårdsverket konstaterar att myndigheten får en betydande roll i genomförandet av promemorians förslag och att det innebär nya uppgifter i form av bl.a. föreskriftsarbete, tillsyn, rapportering samt administration. Genomförande av promemorians förslag kommer att kräva att nya resurser tillförs till Naturvårdsverket.

Yttrandets disposition och rubriknumrering utgår från remitterad promemoria.

9.2 En ny förordning om producentansvar för förpackningar

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att införa en ny förordning för producentansvar för förpackningar. Naturvårdsverket tillstyrker också förslaget om att förordningen om retursystem för plastflaskor och returburkar ska upphävas och bestämmelserna med vissa anpassningar föras över till den nya förordningen samt att ansvaret för prövning och tillsyn av retursystemet flyttas över till Naturvårdsverket.

Synpunkter på föreslagna mål om materialåtervinning respektive om användning av återvunnen plast

Naturvårdsverket avstyrker förslaget i 2 kap 5 § om ett nytt materialåtervinningsmål för avfall från järnförpackningar inom retursystemet. Vid den senaste revisionen av förpackningsförordningen bedömdes att det inte var lämpligt med ett sådant, eftersom det är en försvinnande liten del järnburkar i retursystemet, jämför tex materialslagen textil eller keramik där det inte finns några materialåtervinningsmål. Den bedömningen är fortsatt giltig. Den lilla andelen järnförpackningar som ändå finns i retursystemet räknas in i uppföljningen av det generella materialåtervinningsmålet för förpackningar av järnbaserad metall. Naturvårdsverket anser utifrån detta att det inte går att motivera det i remissen föreslagna målet.

I det föreslagna målet att i genomsnitt 30 procent av förpackningsmaterialet ska bestå av återvunnen plast (2 kap 12 §), anser Naturvårdsverket att det bör tydliggöras att 30 procent avser hela förpackningens vikt. Remitterad

formulering kan tolkas som att den avser 30 procent av plastandelen. Förtydligande kan ske genom följande ändring:

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

Ansvaret att förebygga avfall bör bli tydligare

Naturvårdsverket anser att det i förpackningsförordningen bör införas tydligare krav kopplat till förebyggande av förpackningsavfall. Det gäller särskilt bestämmelser om hur producenten och producentansvarsorganisationerna kan förebygga förpackningsavfall. Ett av huvudsyftena med förpackningsförordningen är att bidra till förebyggande av förpackningsavfall och hantering av avfall. I förslaget till förpackningsförordning finns flertalet bestämmelser som konkretiserar hur producenterna och producentorganisationen ska bidra till förpackningsförordningens syfte om att hantera förpackningsavfall, men ansvaret gällande förebyggande av förpackningsavfall är otydligt.

I 5 kap 8 § i förpackningsförordningen bör det framgå att en producentansvarsorganisation ska bidra till att förebygga förpackningsavfall i enlighet med producentansvarsorganisation syfte, såsom det anges i 5 kap 1 §. Bestämmelserna i 5 kap 9 och 10 §§, gällande information som producentansvarsorganisationen ska ha lättillgänglig respektive rutiner för intern kontroll, bör kompletteras med krav om hur producentansvarsorganisationen bidrar till förebyggande av förpackningsavfall.

För förebyggande av förpackningsavfall saknas också krav gällande kommuners (6 kap. 12 §) och producentansvarsorganisationers (7 kap. 4 §) ansvar om att tillgängliggöra information till hushåll respektive verksamheter. Informationen bör innehålla uppgifter om hur hushåll och verksamheter kan bidra till regelmässig insamling och utsortering av återanvändbara förpackningar och förebyggande av förpackningsavfall. Ett tydliggörande i förpackningsförordningen av kommuners ansvar för information om förebyggande av avfall är motiverat för att komplettera bestämmelsen i 9 kap 4 § avfallsförordningen (2020:614) om att en kommunal avfallsplan ska innehålla uppgifter om åtgärder för att förebygga att förpackningsavfall uppstår och åtgärder för att främja återanvändning av förpackningar.

9.3 Utsorteringskrav för förpackningsavfall

Krav på att separera ut förpackningar som innehåller avfall

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget i avfallsförordningen 3 kap 4a § om att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet. Naturvårdsverket anser dock att det behöver förtydligas vad som avses med ”se till” att en förpackning skiljs från innehållet, eftersom det enligt skrivelsens avsnitt 9.3.1 innebär att det tillåter en verksamhet att låta särskiljandet ske hos den behandlare de anlitar.

Naturvårdsverket vill påpeka att det är viktigt att i de fall då exempelvis en livsmedelsbutik inte själv separerar förpackningar från dess innehåll så åligger det butiken att hantera förpackningarna som innehåller avfall på ett sätt som i sin

tur möjliggör för behandlingsanläggningen att kunna fullgöra kravet på att skilja förpackningarna från sitt innehåll.

Naturvårdsverket konstaterar att förpackningar innehållande avfall som överlämnas från en verksamhet till en behandlingsanläggning klassas antingen som blandad kommunalt avfall (20 03 01) eller blandat verksamhetsavfall (förpackat livsmedel som har blivit avfall hos grossister och tillverkare/producenter är inte kommunalt avfall utan ses som verksamhetsavfall, dvs. får en 02 kod). Det blandade avfall som tas emot i en behandlingsanläggning kommer sedan att resultera i två rena flöden med andra avfallskoder, vilket måste uppmärksammas t.ex. vid rapportering.

Övrigt förpackningsmaterial

Naturvårdsverket vill påpeka att när det gäller övriga förpackningsmaterial så bör dessa få samlas in som en blandad fraktion från avfallsinnehavare men att producentansvarsorganisationen (PRO) sedan ansvarar för att det sorteras per materialslag i ett senare skede tex. på behandlingsanläggning. Detta för att främja materialåtervinning och inte riskera att materialet går till förbränning.

Utsortering av träförpackningar från verksamheter

Naturvårdsverket anser att verksamheter även bör sortera ut träförpackningar. Träförpackningar är en stor fraktion hos verksamheter, och separat utsortering av träförpackningar skulle både öka miljönyttan och chanserna att nå det återvinningsmål som finns för träförpackningar, och möjligheten till uppföljning av målet skulle väsentligt förbättras.

Farligt avfall

Naturvårdsverket anser att förslaget i avfallsförordningens 3 kap. 4a§ gällande förpackningar som på grund av sitt tidigare innehåll utgör farligt avfall, ska ändras enligt följande:

”Den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet. Förpackningar som på grund av sitt tidigare innehåll utgör farligt avfall ska i stället sorteras ut och hanteras som farligt avfall.”

Strykningen är motiverad av att kraven på förpackningar som på grund av sitt tidigare innehåll utgör farligt avfall regleras på annan plats i förslaget till ändring i avfallsförordningen (3 kap 4 §). Bestämmelsen i 3 kap 4a § bör ta fasta på förpackningars *befintliga* innehåll.

Naturvårdsverket vill även uppmärksamma regeringen på att myndigheten i regeringsuppdraget *Grovavfall och farligt avfall*, NV-00195-21, 2021-10-07, s. 44. har lämnat förslag på regleringar när det gäller utsortering av kommunalt farligt avfall.

9.5 Ett kommunalt insamlingsansvar

9.5.1 Kommunal insamling av förpackningsavfall från hushåll och vissa verksamheter
Avsikten med 6 kap 8 och 10 §§ är att kommunerna respektive PRO:erna ska lämna uppgifter om respektive avfallsfraktion som nämns i 6 kap 3 §. Som paragraferna nu är formulerade så kan de tolkas som att uppgifter om t.ex. kompositförpackningar ska lämnas per ingående fraktion i förpackningen, vilket inte lär vara avsikten. Paragraferna bör därför skrivas om, förslagsvis enligt följande:

”... till Naturvårdsverket lämna uppgifter om insamlade mängder enligt 3 § för respektive förpackningsmaterial ~~material som förpackningsavfallet består av...~~”

eller

”... till Naturvårdsverket lämna uppgifter om insamlade mängder uppdelat på de i 3 § angivna förpackningsmaterialen ~~för respektive material som förpackningsavfallet består av...~~”

Det bör vidare framgå hur felsorterat material ska hanteras. Det framgår inte nu om sådant kan ingå i de mängder som rapporteras, eller om detta först ska räknas bort från varje fraktion.

Förtydligande avseende återanvändbara förpackningar

Naturvårdsverket anser att det i förordningen behöver förtydligas huruvida kommunernas ansvar för insamling av förpackningsavfall även innefattar förpackningsavfall som härrör från återanvändbara förpackningar som roterat inom ett system för återanvändning av förpackningar.

9.5.2 Kommunens ansvar ska upphöra när förpackningsavfallet överlämnats till en godkänd producentansvarsorganisation

Naturvårdsverket anser att det varken är miljömässigt eller ekonomiskt motiverat att alla godkända PRO ska vara tillgängliga för att hämta upp avfall vid alla kommuners omlastningsstationer, enligt 6 kap 7§, i enlighet med deras marknadsandel. I promemorian anges att inga hinder finns för att kommunerna samarbetar kring omlastningsstationerna i ett kommunalförbund. På motsvarande sätt anser Naturvårdsverket att det bör vara möjligt för PRO:er att samarbeta genom att dela upp ansvaret rörande vilken PRO som ska hämta förpackningsavfall vid vilken omlastningsstation.

9.6 Utformningen av den kommunala insamlingen

9.6.1 Fastighetsnära insamling

Naturvårdsverket välkomnar förslaget att fastighetsnära insamling ska ske av alla materialslag, även glas och metall, då det ger en enhetlig insamling av de vanligt förekommande förpackningsmaterialen vilket förenklar för avfallslämnarna.

9.6.4 Successiv ansvarsövergång från producentansvarsorganisationerna till kommunerna

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att kommuner och PRO:er även efter ansvarsövergången har en dialog om ändrade förhållanden av insamlingen inom kommunen, till exempel större utbyggnader av bostadsområden. Detta då det påverkar avfallsmängderna och PRO:erna kan hålla sig uppdaterade för att veta hur stora avfallsmängder de förväntas att hämta på omlastningsplatser.

Naturvårdsverket föreslår också att det i 6 kap. 17 § p. 7 anges att det i utbyggnadsplanen ska specificeras hur utbyggnadstakten i kommunen kommer att se ut kvartalsvis. På så vis skulle det på ett tydligare sätt överensstämja med hur kommunerna sedan ska ersättas (även detta sker ju kvartalsvis).

9.6.5 Insamlingen på allmän plats

Naturvårdsverket anser att regleringen i 6 kap 6 § om insamling av förpackningsavfall på allmän plats till viss del är oklar. Det är inte helt klart vad som avses med ”särskilt iordningsställda platser för allmänheten”. Om avsikten varit att detta avser allmänna platser (enligt den definition som finns av sådana i 1 kap 4 § i plan- och bygglagen (2010:900), vilket också rubriken till bestämmelsen i 6 kap 6 § antyder, hade detta gärna fått förtydligats. Det kan även vara svårt att bedöma när det rör sig om ”förpackningsavfall i betydande omfattning”.

9.7 Insamling av förpackningsavfall från verksamheter

Naturvårdsverket anser att det är tveksamt om förslagen om insamling av förpackningsavfall från verksamheter kommer att ge några större effekter på insamlingsgraden eller materialåtervinningsmålen. Enligt förslaget ska verksamheter som har en förpackningsinsamling som är samlokaliserad med hushållen i ett flerbostadshus få sitt förpackningsavfall hämtat av kommunen utan kostnad, medan övriga verksamheter inte erbjuds den möjligheten.

För att öka insamlingen och materialåtervinningen så anser Naturvårdsverket att samtliga verksamheter ska få god service och att de ska få sitt förpackningsavfall hämtat av kommunen. Genom en sådan service minskar tröskeln för att sortera ut förpackningar från annat material. Kommunen har genom sitt insamlingsansvar och definitionen av kommunalt avfall en skyldighet att hämta mat- och restavfall, hos samtliga verksamheter och borde i många fall även kunna hämta förpackningar vid samma tillfälle.

Producenterna bör stå för alla kostnader kopplat till insamling och omhändertagande av förpackningsavfallet. Men med det föreslagna systemet så tolkar Naturvårdsverket det som att verksamheter i de flesta fall själva kommer att behöva bekosta sin transport av förpackningsavfallet till mottagningspunkterna, alternativt anlita och betala en avfallsentreprenör som hjälper till med detta. Detta är inte förenligt med hur producentansvaret är tänkt att fungera. Naturvårdsverket anser att samtliga verksamheter, inte bara de samlokaliserade, bör få sitt förpackningsavfall hämtat av kommunen.

Förtydligande avseende återanvändbara förpackningar

I promemorian framgår att producentansvarsorganisationerna bör ansvara för att samla in förpackningsavfall från verksamheter som inte har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus. Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas huruvida detta ansvar omfattar förpackningsavfall som härrör från återanvändbara förpackningar som roterar inom ett system för återanvändning av förpackningar.

9.7.2 Producentansvarsorganisationernas grundsystem

Naturvårdsverket anser att analysen kring utbyggnaden av mottagningsplatser är bristfällig och ställer sig därför tveksamma till effekten av den föreslagna lösningen. Med det föreslagna systemet skulle det i majoriteten av alla kommuner bli en mottagningsplats vilket inte ger en tillräckligt god service till verksamheterna. Med anledning av det så anser Naturvårdsverket att det är svårt att dra någon slutsats om den föreslagna lösningen kommer att ge någon effekt på insamlingsgraden eller materialåtervinningsmålen.

Naturvårdsverket ställer sig även frågande till om antalet invånare är rätt mått för att avgöra antalet mottagningsplatser eller om antalet verksamheter kan vara ett mer lämpligt mått.

9.7.3 Den största producentansvarsorganisationen ska ha det operationella ansvaret
Gällande 7 kap 9 § så anser Naturvårdsverket att det finns risk att det uppstår konflikter gällande det insamlade materialets kvalitet då den största PRO:n kommer att ha rådighet över det insamlade materialet. I förordningen bör det framgå att den största PRO:n ska ha rutiner för och säkerställa att samtliga PRO:er får tillgång till förpackningsavfall i respektive förpackningsmaterial i likvärdig kvalitet.

9.7.4 Marknadsdrivna återvinningssystem

Naturvårdsverket anser att det är otydligt vad som avses med marknadsdrivna återvinningssystem och att det kan tolkas på olika sätt. Naturvårdsverket anser att det i definitionen, 1 kap 3 §, ytterligare bör tydliggöras vad som avses med marknadsdrivna återvinningssystem. Om det enbart ska träffa ett fåtal aktörer så behöver definitionen specificera detta.

Naturvårdsverket har uppfattat det som att avsikten med de marknadsdrivna återvinningssystemen har varit att det ska vara ett fåtal system som samlar in och materialåtervinner till hög kvalitet. Med nuvarande definition så anser Naturvårdsverket att det även kan tolkas som att det berör alla avfallsentreprenörer som samlar in från verksamheter. Att det kan tolkas på olika sätt är problematiskt och Naturvårdsverket vill uppmärksamma Miljödepartementet på detta då det kanske inte var avsikten.

Naturvårdsverket ser också att det finns en risk för ”cherry picking” där de marknadsdrivna återvinningssystemen kan ta de mest lönsamma materialen eller samla in i de minst kostsamma områdena. Detta innebär att PRO:erna kommer att få de mer kostsamma alternativen.

Naturvårdsverket anser att det bör framgå i förordningen att för marknadsdrivna återvinningssystem bör samma krav som för producentansvarsorganisationer gälla vad avser insamling och behandling (se 5 kap 8 § punkten 1 a och b).

Naturvårdsverket anser vidare att det är oklart vad som avses med att insamlingen ska ge en materialåtervinning som är *likvärdig* med producentansvarsorganisationernas (se 7 kap 10 § 1). Det är otydligt huruvida det ska handla om en jämförelse av kvantitativa återvinningsnivåer eller en kvalitativ bedömning i annan mening. Vad som avses med "likvärdig" materialåtervinning bör förtydligas.

Naturvårdsverket anser även att skrivningen i 7 kap. 12 § om anmälningsplikten för marknadsdrivna återvinningssystem är otydlig. Enligt bestämmelsen är anmälningsplikten uppfylld om kravet i 10 § p 1 är uppfyllt (d.v.s. att materialåtervinningen är åtminstone likvärdig med producentansvarsorganisationernas). Utifrån denna skrivning går det att få uppfattningen att detta är det enda krav som ställs för att anmälningsplikten för marknadsdrivna återvinningssystem ska vara uppfylld, men då har ju inte uppgifterna i anmälan enligt 11 § beaktats.

9.8 Producentens ansvar för hantering av förpackningsavfallet förtydligas

Naturvårdsverket välkomnar att producentens ansvar för hantering av förpackningsavfallet förtydligas. På ett par punkter är dock promemorians förslag inte tillräckligt tydligt.

Oklarheter kopplat till återanvändbara förpackningar och system för återanvändning av förpackningar

Naturvårdsverket anser att det i förordningen behöver förtydligas huruvida producenter som tillhandahåller återanvändbara förpackningar inom ett system för återanvändning av förpackningar även ska omfattas av skyldighet att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation. Ska producenten ansluta sig alternativt tillhandahålla en producentansvarsorganisation bör ett tillägg skrivas i 4 kap 1 § i förslag till ny förpackningsförordning så att det är tydligt vad som krävs.

Exempelvis skulle bestämmelsens sista stycke sista mening kunna kompletteras på följande vis:

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

Ett alternativ skulle kunna vara att en anslutning till ett system för återanvändning av förpackningar anses likställt med att ansluta sig till en producentansvarsorganisation. Även detta kräver i så fall tydliggörande tillägg i förordningstext.

Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas huruvida system för återanvändning av förpackningar ska ha skyldighet alternativt möjlighet att, i egen regi, ta hand om den återanvändbara förpackningen när den väl blir till avfall (under förutsättning att avfallshanteringen är åtminstone likvärdig med producentansvarsorganisationernas¹). Alternativt huruvida avfallshanteringen av

¹ Motsvarande krav som ställs på de marknadsdrivna återvinningssystemen, i 7 kap 10-12 §§, skulle även kunna gälla för systemen för återanvändning av förpackningar.

förpackningsavfall, som härrör från system för återanvändning av förpackningar, måste ske via ett överlämnande av avfallet till en producentansvarsorganisation eller ett marknadsdrivet återvinningssystem.

Uppgifter från förmedlaren till Naturvårdsverket

Enligt 4 kap 8 § 1 i förslaget till förpackningsförordning ska den s.k. förmedlaren lämna uppgifter till Naturvårdsverket om namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer. Det bör förtydligas om det är förmedlarens namn och kontaktuppgifter som ska lämnas eller om det t.ex. är producentens.

9.9 Producentansvarsorganisationer för förpackningar

9.9.4 Beräkning av förpackningsavgifterna

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget i ny förpackningsförordning om vilken hänsyn som ska tas vid beräkningen av den ersättning som en enskild producent ska betala till producentansvarsorganisationen, liksom förslaget att Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om kriterier för hur ersättningen ska bestämmas.

9.9.6 Producentansvarsorganisationernas återanvändning och materialåtervinning

I promemorian framgår att det bör anges att en producentansvarsorganisation ska ansvara för att allt förpackningsavfall som samlats in separat genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med 15 kap. 10 § miljöbalken, som innehåller avfallshierarkin. Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas huruvida motsvarande krav ska gälla även för system för återanvändning av förpackningar, d.v.s. när de återanvändbara förpackningarna inte längre kan återanvändas utan blir avfall.

9.9.9 Ytterligare krav på en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem

Naturvårdsverket konstaterar att bestämmelserna är utformade utifrån dagens förutsättningar där det enbart finns ett retursystem. I ett scenario där det kan finnas flera retursystem så behöver förordningen ses över och en liknande reglering som gäller för PRO för förpackningar införs.

9.9.10 Godkännande av en producentansvarsorganisation

Av promemorian framgår att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om kriterier för hur ersättningen i 5 kap 6 § ska bestämmas (se 5 kap 28 §). Sådana föreskrifter kommer att finnas på plats först i januari 2023 vilket innebär att producentansvarsorganisationer som ansöker om godkännande under 2022 inte kan lämna samtliga uppgifter i enlighet med 5 kap 17§². Med anledning av detta föreslår Naturvårdsverket att 5 kap 17 § 2 ändras, exempelvis enligt följande:

”Uppgifter om hur kraven i 1–10 §§ avses uppfyllas och, om Naturvårdsverket har meddelat föreskrifter med stöd av 28 §, hur dessa avses uppfyllas...”

² Av 5 kap 17 § p 2 i förslaget framgår att en producentansvarsorganisation i sin ansökan till Naturvårdsverket bland annat ska ange hur Naturvårdsverkets föreskrifter som är meddelade med stöd av 28 § uppfylls.

9.9.11 Naturvårdsverket ska ansvara för prövning och tillsyn av retursystemet
Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket ska ansvara för prövningen och tillsynen i fråga om en producentansvarsorganisation som driver ett retursystem.

9.10 Beräkning av marknadsandelar som en grund för fördelning av ersättningsansvar och ansvar för materialåtervinning

Naturvårdsverket anser att fraktionen *övrigt* bör läggas till i 8 kap. 2 §. Detta med anledning av att det kan vara de dyraste flödena eftersom det kräver extra utsortering. Naturvårdsverket kan konstatera att *övrigt* finns med i promemorians texter så det kanske bara är ett misstag att det fallit bort.

Naturvårdsverket föreslår att 8 kap 3 § 2 ändras på så vis att en producentansvarsorganisation ska lämna uppgift om den mängd förpackningar som de producenter som anlitat producentansvarsorganisationen har släppt ut på marknaden. Ordet tillhandahålla bör alltså strykas. Skälet till detta är att en förpackning kan tillhandahållas flera gånger, tex genom att den vid upprepade tillfällen görs tillgänglig för distribution, förbrukning eller användning av olika producenter i en leverantörskedja. I det avseendet kan 8 kap 3 § 2 få den följden att en PRO kommer lämna uppgifter om samma förpackning flera gånger och att samma förpackning således kommer bidra flera gånger till beräkningen av marknadsandelarna.

9.11 Finansiering av kommunernas insamlings- och informationsansvar

9.11.1 Utgångspunkter för ett nytt finansieringssystem

Naturvårdsverket ifrågasätter att formlerna i bilaga 1 och kommunindelningen i bilaga 2 ska finnas med i förordningen. I arbetet med att ta fram föreskrift kommer Naturvårdsverket visserligen att beakta innehållet i ovan nämnda bilagor. Naturvårdsverket anser dock att om formlerna och kommunindelningen redan är bestämda i förordningen finns det mindre möjlighet att påverka i de fall det eventuellt kan dyka upp justeringar under arbetet med föreskrifter eller senare. Naturvårdsverket anser med anledning av det att bilagorna bör strykas från förordningen samt att det istället bör framgå av 9 kap 5 § att hur kommunernas kostnader för insamlingen ska beräknas, ska bestämmas av Naturvårdsverket i föreskrifter (utan hänvisning till de aktuella bilagorna).

9.11.2 Producentansvarsorganisationerna ska betala producentavgift och årsavgift

Naturvårdsverket anser att årsavgiften bör, liksom övriga avgifter i förordningen, regelbundet ses över och uppräknas för att följa kostnadsutvecklingen och täcka de kostnader som Naturvårdsverket får i samband med denna verksamhet. En grundprincip när det gäller avgifter inom staten är att avgifterna bör ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, det vill säga en avgift ska täcka på direkta och indirekta kostnader som myndigheten har för just den verksamheten.

9.11.3 Betalning av avgifter och utbetalningen av ersättning till kommunerna och till Naturvårdsverket

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att Kammarkollegiet ska hantera de avgifter som betalas in till förpackningsproducenternas konto och betala ut ersättning till kommunerna i enlighet med Naturvårdsverkets beslut.

9.12 Rapportering

Naturvårdsverket har för kapitel 10 (Rapportering) i det remitterade förslaget på förordning om producentansvar för förpackningar, fem förslag på förtydligande enligt styckena nedan. Genomstruken text är det remitterade förslagets formuleringar som Naturvårdsverket föreslår ska tas bort, och understruken text är Naturvårdsverkets förslag på ny text.

Av uppgifterna som en producent ska lämna till Naturvårdsverket behöver alla ingående materialslag i förpackningen framgå, även de olika material som kan finnas i till exempel en kompositförpackning. Detta behöver förtydligas i 10 kap 1 § sista stycket, t.ex. genom tillägget:

”...specificeras i varje ingående förpackningsmaterial”.

Ett förtydligande i 10 kap 3 § andra punkten av vad som avses med ”mängden plast” behövs. Är det till exempel en total mängd för varje rapporterande producent, eller andelen plast i dessa produkter? Om det är ett mått på andel, så skulle det behöva framgå om det är ett genomsnitt per producent som avses, eller något annat.

3 kap 6 § innehåller ett krav på att PET-flaskor endast får tillhandahållas på marknaden om de innehåller minst 25% plast. Om 10 kap 4 § är avsedd att följa upp detta krav behöver paragrafen vara formulerad på ett sådant sätt att *andelen* plast i sådana flaskor efterfrågas. Till exempel genom ändringen:

”...uppgifter till Naturvårdsverket om andelen ~~hur mycket~~ återvunnen plast som har använts i flaskorna under närmast föregående kalenderår.”

De uppgifter som ska lämnas enligt 10 kap 6 § 2 d-e torde avse förpackningsavfall som samlats in i Sverige. För att detta ska framgå tydligt bör ett tillägg göras enligt följande:

2 d samlas in i Sverige och transporterats till ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) för behandling, och

2 e) samlats in i Sverige och exporterats till ett land utanför EES för behandling, och ///

I 2 kap 12 § finns i det remitterade förslaget ett mål om återvunnet plastinnehåll i plastförpackningar. Dock saknas det i kap 10 om rapportering ett krav på producenterna att lämna de uppgifter som behövs för att följa upp detta mål.

9.13 Dialog och tillsyn

9.13.1 En löpande dialog mellan aktörerna

Naturvårdsverket efterfrågar ett förtydligande i den föreslagna förpackningsförordningen om huruvida system för återanvändning av förpackningar ska inkluderas i forumet som Naturvårdsverket föreslås inrätta.

9.13.4 Avgifter för Naturvårdsverkets prövning och tillsyn

Det framgår av övergångsbestämmelserna till förslag till förordning om producentansvar, se framför allt p. 4, att bestämmelser om ansökningar om godkännande av producentansvarsorganisationer tillämpas före ikraftträdandet av förordningen när de lämnas in till verket efter den 1 juli 2022 och avser tid efter den 1 januari 2023. Den som ansöker om att en producentansvarsorganisation ska godkännas ska enligt 7 kap 8 p § i förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken betala en avgift till Naturvårdsverket med 225 000 kronor för verkets handläggning. Nämnda bestämmelse träder emellertid inte ikraft förrän den 1 januari 2023 och Naturvårdsverket kommer därmed inte kunna begära att en avgift ska betalas in av sökande under år 2022. Naturvårdsverket föreslår att det görs en ändring såvitt avser denna bestämmelse, så att dess ikraftträdandedatum överensstämmer med det som anges i p. 4 i övergångsbestämmelsen till förslag till förordning om producentansvar.

9.14 Sanktioner

Naturvårdsverket avstyrker förslaget till ny bestämmelse 21 a § i Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter, i vilken det föreslås att en miljöstraffavgift med 30 000 kronor ska betalas av en producent som inte anlitar eller tillhandahåller en producentansvarsorganisation.

Naturvårdsverket konstaterade i sin redovisning av regeringsuppdrag Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper och elutrustning 2016 (M2014/1900/Ke, se s. 69 ff) att inom ramen för tillsynsarbetet kan det i många fall krävas en relativt omfattande utredning för att kunna identifiera verksamheter som omfattas av producentansvaret och uppmana dem att inom viss tid antingen anmäla sig som producenter till Naturvårdsverket eller inkomma med en motivering till varför de inte är att anse som producenter. Verket uttalade i denna utredning att det kan bedömas som mer effektivt att istället för sanktioner använda tillsynsåtgärder, bl.a. i form av vitesförelägganden, för att åstadkomma rättelse i exempelvis de fall en producent inte frivilligt anmäler sig till Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket anser mot bakgrund av detta att det är olämpligt att använda miljöstraffavgift på det sätt som föreslås i promemorian.

9.15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Övergripande om tidplanen

Naturvårdsverket anser att tidplanen för genomförande är snäv och ställer sig frågande till om alla delar av förslaget kommer att kunna genomföras på ett bra sätt inom angiven tid. Det innebär stora omställningar att bygga upp nya system för insamling av förpackningar för alla inblandade aktörer. Naturvårdsverket ser en risk att aktörerna inte ges den tid som behövs för att bygga upp sina system. Naturvårdsverket inser dock att det är problematiskt med ett senarelagt genomförande, då minimikraven för system för utökat producentansvar i avfallsdirektivet behöver vara genomförda i svensk rätt den 5 januari 2023 och en förskjutning av tidplanen skulle innebära att vi inte lever upp till direktivets krav.

Godkännande av PRO

Med den tidplanen som föreslås i promemorian så kommer arbete att behöva påbörjas innan förordningen blivit beslutad. Ett exempel är Naturvårdsverkets beslut om godkännande av PRO som ska ske senast 30 november 2022 enligt p. 5 i övergångsbestämmelserna. Det är osäkert när förordningen blir beslutad men det kan antas att det kommer dröja ett antal veckor efter att remisstiden har gått ut innan det finns ett beslut på plats. Naturvårdsverket kommer att ha svårt att vägleda innan förordningen är beslutad då det är svårt att veta om och i vilka delar som förordningens förslag kommer att gå igenom. Detta innebär att PRO:erna kommer att behöva påbörja sina ansökningar om godkännande innan de har alla förutsättningar klara vilket skapar osäkerheter och en större risk för kompletteringar av ansökningarna.

Kommunernas utbyggnad

Kommunerna har tid för utbyggnad under tre år och kan välja när de väljer att bygga ut fastighetsnära insamling. Naturvårdsverket ser en risk att de utbyggnaderna i de kommuner som idag inte har fastighetsnära insamling inte kommer att ske jämt över de tre år som det planeras utbyggnad utan det kommer bli en tyngdpunkt på det sista året. Det finns även en risk att kvaliteten på systemen som byggs ut påverkas när det tas fram på kort tid. Det saknas en analys över hur tidplanen i förordningen tar hänsyn till exempelvis leveranstider på kärl och bilar samt kostnader när alla kommuner ska byta system ungefär samtidigt. Naturvårdsverket saknar även en analys av hur kommunernas nuvarande avtal för insamling påverkas och hur miljönyttan påverkas när avtal kanske bryts i förtid.

Naturvårdsverkets arbete

Naturvårdsverket ser även att det kan bli problematiskt och utmanande att genomföra de arbetsuppgifter som faller under myndighetens ansvarsområden. Exempelvis den vägledning om ansökningarna om godkännande av en PRO som nämns i inledningen, men även till exempel föreskrift om finansiering och beslut om marknadsandelar som kommer behöva påbörjas innan förordningen hinner bli beslutad, om den tidplan som finns i förslaget ska hållas. Naturvårdsverket konstaterar att det skapar osäkerheter när arbete ska påbörjas innan förutsättningarna är helt klara.

11. Promemorians konsekvensanalys

Naturvårdsverket har inga invändningar mot promemorians konsekvensbedömning, utan vill betona de tillkommande resursbehov som där beskrivs vad gäller det föreslagna utökade ansvaret för Naturvårdsverket.

Korrigeringar av mindre felaktigheter i promemorian

I förslag till förordning om producentansvar noterar Naturvårdsverket att det i 3 kap 9 § första meningen har blivit ett *i* för mycket. I 10 kap 11 § första meningen bör det stå Naturvårdsverket.

Vidare noterar Naturvårdsverket, i samma förordningsförslag, att i de två sista styckena i kap 1 3 § (producentansvarsorganisations marknadsandel och producents marknadsandel) används begreppet *satt på marknaden*, när det troligen är *släppa ut på marknaden* som avses.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma en felskrivning i 9 kap 3, 5, 6 och 12 §§ samt i 6 kap. 2 § p. 5 där det ska hänvisas till 19 § och inte till 18 §.

I förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614) noterar Naturvårdsverket att definitionerna av *handlare* och *mäklare* är samma, vilket antagligen inte varit avsikten.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Gunilla Sallhed, miljöjurist Lisa Grill samt handläggarna Malin Göransson och Anders Hallberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se
frida.rudsander@regeringskansliet.se