

Förslag till riksdagen 1999/2000:RR4

Riksdagens revisorers förslag angående producentansvarets betydelse i avfallshanteringen



1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorers granskning av producentansvarets betydelse i avfallshanteringen har genomförts efter förslag från jordbruksutskottet. Riksdagen beslutade 1994 att bemyndiga regeringen att införa producentansvar för olika produkter. Producentansvar gäller i dag för returpapper, däck, bilar och förpackningar. Revisorerna har avgränsat granskningen till producentansvaret för förpackningar.

Genom att producenterna fick ansvar för att samla in, forsla bort och omhänderta förpackningsavfallet förväntades det förpackningsavfall som går till deponi minska, återvinningen öka samt förpackningarna utformas på ett sådant sätt att belastningen på miljön minskade.

Kommunernas tidigare monopol att omhänderta hushållsavfallet kom i och med riksdagsbeslutet att delas med producenterna. Det är regeringen som beslutar om de återvinningsmål som producenterna skall uppnå. Naturvårdsverket, länsstyrelsen och kommunen har ansvar för tillsynen inom området. Hushållen och andra förbrukare av förpackningar har en skyldighet att sortera ut förpackningsavfallet från övrigt hushållsavfall.

Frågor som revisorerna behandlat är om producenterna tar sitt ansvar att omhänderta produkterna, om de nationella återvinningsmålen nås, om tillsynsmyndigheterna sköter sina uppgifter samt om regelsystemet i övrigt kan anses ändamålsenligt. Även kostnaderna för hanteringen och hur olika aktörer påverkats har studerats.

Revisorernas överväganden och förslag har redovisats i rapporten (1998/99:11), Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen som har fogats till denna skrivelse som bilaga 1.

Rapporten har på sedvanligt sätt remitterats till myndigheter och organisationer för synpunkter. Yttranden har inkommit från expeditionschefen i Miljödepartementet, expeditionschefen i Näringsdepartementet, Naturvårdsverket, Konsumentverket, Konkurrensverket, Forskningsrådsnämnden, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Svenska Kommunförbundet, Kommunförbundet i Jönköpings län, Gislaveds kommun, Härnösands kommun, Stockholms stad, Östhammars kommun, Industriförbundet, Företagarnas Riksorganisation, Renhållningsverksföreningen, Sveriges Fastighetsägareförbund, Hyresgästernas Riksförbund, SABO, RagnSells AB och Förpackningsinsamlingen AB vars yttrande även representerar Plastkretsen AB, RWA Returwell AB,

En sammanställning av remissyttrandena återfinns i bilaga 2.

2 Revisorernas överväganden

Producentansvar för förpackningar har nu funnits i närmare sex år. Någon samlad uppföljning av hur verksamheten utfallit har inte gjorts de senaste åren. Åtterrapporeringen från Naturvårdsverket har huvudsakligen gällt frågan om producenterna uppnår de nationella återvinningsmål som regeringen bestämt.

Det nuvarande regelsystemet ger producenterna en förhållandevis stor frihet att själva bestämma hur insamlingen ska gå till och hur återvinningsmålen ska uppnås. Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna har olika roller när det gäller tillsynen över producenterna. Det gäller inte bara om producenterna når återvinningsmålen utan även om producenterna tillhandahåller ett lämpligt insamlingssystem och om producenterna i övrigt tar sitt ansvar.

För att uppfylla producentansvaret för förpackningar har producenterna gått samman och bildat fem materialbolag som administrerar insamlingen och återvinningen. Materialbolagens verksamhet finansieras genom förpackningsavgifter som betalas till ett dotterbolag Reparegistret AB (REPA). Förpackningsavgiften baseras på förpackningarnas vikt och tas ut av de företag som fyller förpackningar, importerar fyllda förpackningar eller tillverkar serviceförpackningar (bärkassar, pizzakartonger, omslagspapper, m.m). Producenter som inte är anslutna till REPA måste själva organisera ett insamlingssystem för återvinning av sina förpackningar. De producenter som står utanför materialbolagen har uppskattats till ca 10 %.

Revisorerna konstaterar i granskningen att producenterna lägger ned ett ambitiöst arbete på att få till ett fungerande insamlingssystem men pekar samtidigt på flera problem som behöver lösas.

I granskningen konstaterades vidare att producenterna når regeringens återvinningsmål med undantag för aluminiumförpackningar och materialutnyttjandet av PET-flaskor. Nya mål har bestämts till år 2001. Revisorerna anser inte att miljöeffekterna av producentansvaret för förpackningar belysts tillräckligt och föreslår därför att regeringen tar initiativ till utökad forskning inom området. Enligt revisorerna behöver underlaget breddas inför ställningstaganden om nya återvinningsmål och införande av producentansvar för andra produkter.

Införandet av producentansvar är en stor omställning i avfallshanteringen som tar tid att genomföra. Detta har också hittills präglat statsmakternas syn på behovet av mer omfattande förändringar av systemet. Revisorernas granskning och remissutfallet stärker dock revisorerna i uppfattningen att det nu behövs en ingående utvärdering av effekterna av det införda systemet. Revisorerna föreslår därför att en samhällsekonomisk analys av producentansvaret för förpackningar genomförs. Revisorerna föreslår därtill ett antal

2.1 Insamlingssystemet

Rapporten

I förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar anges att producenterna ska tillhandahålla lämpliga insamlingssystem för att underlätta för hushållen och andra att sortera ut förpackningsavfallet. Producenterna ska också samråda med kommunen om insamlingssystemen och informera hushållen om sortering, insamling och borttransport av förpackningarna.

Producenterna har valt ett insamlingssystem som innebär att hushållen ska lämna förpackningar vid utplacerade återvinningsstationer. Andra förbrukare får lämna sina förpackningar vid någon bestämd station i kommunen, vanligtvis samma centrala återvinningsstation där man även före producentansvaret lämnade sina produkter. Producenternas målsättning är att det ska finnas en återvinningsstation per 1000-1300 invånare.

Revisorerna har pekat på flera problem med det valda systemet bl.a. att antalet återvinningsstationer och placeringen av dem inte alltid ger den service som användarna efterfrågar. Städning och tömning av stationerna sköts inte alltid på ett tillfredsställande sätt och informationen till användarna behöver förbättras. Det obligatoriska samrådet mellan producenter och kommuner fungerar i flera kommuner illa.

Revisorerna bedömer att flera olika åtgärder behöver övervägas för att man ska komma tillrätta med problemen. Regelverket bör skärpas, bl.a. kan det obligatoriska samrådet behöva lagregleras, materiabolagen ges juridisk status och Naturvårdsverket, i egenskap av tillsynsvägledare, arbeta för en enhetlig tillämpning av regelverket. Naturvårdsverket bör utnyttja sin möjlighet att ge ut tillämpningsföreskrifter till förpackningsförordningen.

Remissinstanserna

Revisorernas iakttagelser om hur insamlingssystemet fungerar delas i stort sett av samtliga remissinstanser. *Förpackningsinsamlingen AB* har däremot en annan syn och menar att revisorerna inte har fäst tillräcklig uppmärksamhet på den utveckling av insamlingen som sker med nya entreprenörlösningar m.m. Bolaget framhåller också att slutsatserna i viktiga frågor bygger på relativt subjektiva omdömen hos "parter i målet".

Naturvårdsverket instämmer i att många detaljer och företeelser inom ramen för befintligt system kan förbättras. Naturvårdsverket instämmer också i revisorernas förslag under förutsättning att de inte leder till merarbete och merkostnader för myndigheter, producenter eller konsumenterna och endast genererar nytta som är tillämplig för förpackningar.

Nedskräpningen vid stationerna framhåller flera remissinstanser som särskilt angeläget att komma till rätta med.

Svenska Kommunförbundet menar att producenterna måste ta sitt ansvar fullt ut och bygga insamlingssystem över hela landet.

Förpackningsinsamlingen anser att de viktbaserade taxor och 14-dagars hämtning av hushållsavfallet som många kommuner infört kan leda till nedskräpning vid återvinningsstationerna.

Sveriges Fastighetsägareförbund, Hyresgästernas Riksförbund och SABO menar att problemet är att stationerna är alltför få och att möjligheterna till mera fastighetsnära insamling bör förbättras. Fastighetsägareförbundet anser att återvinningsstationerna på sikt måste bli fler och möjligheterna till fastighetsnära insamling förbättras. Förbundet anser att det nuvarande systemet där förpackningar lämnas vid återvinningsstationer, övrigt hushållsavfall på annan plats och grovsopor på en tredje plats är både besvärligt och ologiskt. Även *Konsumentverket* förordar mer fastighetsnära insamlingssystem och anför att det är positivt att *Förpackningsinsamlingen* i sitt s.k 20-punktsprogram vill ge förbättrade möjligheter till fastighetsnära insamling.

Huvuddelen av remissinstanserna delar förslaget att lagreglera samrådet men endast ett fåtal har kommenterat förslaget.

Miljödepartementet hör till dem som inte direkt kommenterat förslaget om ett lagreglerat samråd men instämmer i revisorernas syn på vikten av en bra kommunikation mellan producenter och kommuner för att få till stånd ett väl fungerande insamlingssystem. Departementet pekar på att samrådet är obligatoriskt fr.o.m. den 1 januari 1997 och att miljöministern under våren och hösten 1999 tagit initiativ till möten med representanter för producenterna och andra aktörer för att diskutera bl.a. problemen med nedskräpning och information.

Hyresgästernas Riksförbund anser att ett lagreglerat samråd skulle kunna vara ett sätt att ge kommunerna ökat stöd i förhandlingssituationer. Förbundet ifrågasätter dock om ett lagreglerat samråd är tillräckligt, kanske behövs det även en markering i lagtexten om vilket ansvar som åvilar producenter/materialbolag respektive kommunen.

Industriförbundet avstyrker en sådan lösning. Förbundet menar att samrådet bör kunna ske utan onödig lagreglering då det ligger i båda parter intresse att dialogen fungerar.

Revisorerna

Nedskräpningen vid återvinningsstationerna är inget nytt problem utan konstaterades redan när Naturvårdsverket genomförde sin hittills enda tillsyns- och uppföljning av systemet (Naturvårdsverkets rapport 4518, Producentansvaret – det första steget) år 1996. Även bristerna i kommunikationen mellan producenter och kommuner samt den dåliga informationen till allmänheten uppmärksammades vid det tillfället. I revisorernas granskning konstaterades att problemen till stora delar kvarstår. Remissutfallet bekräftar revisorernas iakttagelser.

Särskilt allvarligt ser revisorerna på den kritik som många kommuner framfört mot systemet. Kommunikationen med materialbolagen, den nödvändiga informationen till hushållen och driften av återvinningsstationerna framhåller många kommuner som problemområden.

Kommunerna har svårigheter att få kontakt med ansvariga producenter och att få gehör för de krav som de framför till producenterna. Problemen är

särskilt framträdande i små kommuner och kommuner i glesbygd. Flera kommuner har ansett det nödvändigt att själva genomföra och bekosta städning och snöröjning vid återvinningsstationerna samt svara för informationen till hushållen. Detta gäller generellt och inte bara i de små kommunerna.

Revisorerna ifrågasätter nu om de uppmärksammade problemen kan lösas utan en skärpning av regelsystemet. Styrmedlen diskuterades när producentansvaret infördes, och en detaljreglering av systemet ansågs då inte lämplig. Aktörerna skulle finna formerna för insamlingen själva.

En bra kommunikation mellan producenter och kommuner är nödvändig för en fortsatt utveckling av producentansvaret. Samrådet i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar mellan producenter och kommuner infördes just i syfte att förbättra kommunikationen mellan parterna. Samråd har enligt revisorernas enkät genomförts i 83 % av kommunerna, men att samråd har genomförts betyder inte att parterna behöver vara överens. Endast två tredjedelar av samråden har enligt samma enkät resulterat i avtal eller annan överenskommelse.

Vid revisorernas kommunbesök framkom också att det finns samarbets- och kontaktproblem som inte har lösts genom att samrådet införts i förordningen. Av enkäten framgår vidare att små kommuner och glesbygdskommuner haft svårare att uppnå avtal eller överenskommelse än större kommuner och tätorter.

Revisorerna anser mot bakgrund av iakttagelserna i granskningen och den vikt som flera remissinstanser lagt vid en god kommunikation mellan producenter och kommuner att regeringen bör överväga att lagreglera samrådet. De närmare formerna för hur samrådet ska genomföras kan härefter anges i förordningarna eller genom att Naturvårdsverket ger ut tillämpningsföreskrifter. Syftet är bl.a. att ge små kommuner och glesbygdskommuner förbättrade möjligheter att nå överenskommelser med producenterna. Genom att ytterligare betona vikten av samrådet markerar statsmakterna att det är genom överenskommelser som parterna ska finna formerna för insamlingen på det lokala planet.

I avsnitt 2.4, Tillsyn och uppföljning, nedan tar revisorerna upp frågan om huruvida materialbolagen bör ges juridisk status.

- Revisorerna föreslår att regeringen prövar möjligheten att lagreglera samrådet mellan producenter och kommuner. På så sätt markeras betydelsen av en god kommunikation mellan parterna. De närmare formerna för hur samrådet ska genomföras bör sedan anges i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar eller genom att Naturvårdsverket ger ut tillämpningsföreskrifter till förordningen. Detta bör ges regeringen till känna.

Rapporten

Revisorerna har konstaterat att producenterna nått de mål som gäller för återvinning och återanvändning för samtliga förpackningsavfall till år 1997 förutom återvinningsmålet för aluminiumförpackningar och materialutnyttjandet av PET-flaskor. De nya mål som beslutats till år 2001 innebär höjda nivåer för flera förpackningsslag. Revisorerna anser att regeringen bör ha ett bättre underlag när nya mål beslutas. Ytterligare forskning behövs för att belysa miljöeffekterna av källsorteringen. Resultatuppföljningen och statistiken behöver också utvecklas. Regeringen bör därtill överväga att bryta ned de nationella målen till regional eller lokal nivå för att öka flexibiliteten och för att anpassa insamlingen till de lokala förutsättningarna på ett bättre sätt än i dag.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser håller med om att det behövs ett bättre underlag inför beslut om nya återvinningsmål och ett utökat producentansvar.

Konkurrensverket understryker det angelägna i att det görs en ingående utvärdering av bestämmelserna i syfte att erhålla ett adekvat underlag inför beslut om nya återvinningsmål och överväganden om utökat producentansvar.

Industriförbundet anser det vara djupt otillfredsställande att konsekvenserna av målen inte analyserats innan de beslutats och finner det anmärkningsvärt att revisorerna inte fäster större avseende vid detta förhållande. Förbundet konstaterar att revisorerna inte närmare kommenterat det faktum att målen för återtagning i Sverige är avsevärt högre än för EU i övrigt enligt förpackningsdirektivet. Strävnan bör enligt Industriförbundets uppfattning vara att harmonisera målen.

Förpackningsinsamlingen AB och materialbolagen framhåller att målnivåerna som ska nås till år 2001 är kraftiga höjningar som beslutats utan någon som helst analys av det miljömässiga och det i övrigt rimliga i de nya nivåerna.

Några remissinstanser förordar att lokala mål införs då den nuvarande ordningen med nationella mål kan leda till att producenterna inte behöver ta sitt ansvar i hela landet.

Strömsunds kommun konstaterar i sitt remissyttrande att insamlingen från tätbefolkade regioner räcker till för att nå de nationella målen. Det innebär att det inte blir lika angeläget att samla in förpackningar från glesbygden. När producenterna nått målen kan man mer eller mindre strunta i de avlägsna platserna som fördyrar insamlingen.

Samma synpunkter framför *Krokoms kommun* som menar att producenternas ansvar måste förändras till att omfatta insamlingsmål i varje kommun. Annars kommer servicegraden från producenterna inte att förbättras i glesbygd.

RAGNSELLS AB tillstyrker att regeringen studerar möjligheterna och nyttan av att bryta ner de nationella målen till regional och lokal nivå. Med den nuvarande ordningen finns enligt bolaget klara risker för att göra suboptimeringar i insamlingsledet.

Även *Renhållningsverksföreningen* ser fördelar med regionala eller lokala mål men konstaterar samtidigt svårigheterna med att fastställa sådana mål. Frågan bör enligt föreningen utredas närmare innan beslut tas om att införa sådana mål.

Förpackningsinsamlingen AB anser att en fortsatt diskussion om eventuella lokala mål måste bygga på en mycket djupare analys. Förpackningsinsamlingen förutser att man vid en sådan analys kommer att finna att kostnaderna blir höga för att mäta återvinningen i relation till den lokala tillförseln.

Miljödepartementet anför att det obligatoriska samrådet bl.a. syftar till att få en lokal anpassning av insamlingssystemen.

Revisorernas slutsats att det behövs mer forskning kring miljöeffekterna tycks också delas av de flesta remissinstanserna trots att endast ett fåtal direkt har kommenterat frågan.

Naturvårdsverket anför att insamlingen av förpackningsavfallet har en relativt måttlig miljöpåverkan men att förpackningar kommit att bli en viktig symbol i miljöarbetet. Verket instämmer i förslaget att stimulera forskningsåtgärder för att belysa miljöeffekterna men endast om forskningen får ett bredare tillämpningsområde än enbart för förpackningar.

Svenska Renhållningsverksföreningen delar revisorernas uppfattning om behovet av ökade forskningsinsatser på avfallsområdet. Föreningen vill särskilt understryka behovet av att utveckla metoder för att utvärdera inte enbart miljönyttan av förpackningsåtervinning utan även kostnaderna för denna nytta. Målen för återvinning måste fastställas på vetenskapliga grunder och utifrån en analys av miljö- och samhällsekonomiska effekter.

Kommunförbundet i Jönköpings län anser det önskvärt med en miljökonsekvensbeskrivning av producentansvaret.

Revisorerna

Revisorerna konstaterade i granskningen att återvinningsmålen för de olika förpackningsfraktionerna har höjts till år 2001. Materialbolagen har inte fått tillfälle att ge sin syn på möjligheten att uppnå de nya målen eller svara på vilka uppoffringar som behövs för att nå de nya målnivåerna. Forskningsunderlaget inom området är begränsat och ger regeringen en dålig vägledning i fråga om den optimala nyttan av höjda insamlings- och återvinningsmål.

I december 1999 återrapporterade Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om miljöeffekterna av producentansvaret. Enligt revisorerna ger Naturvårdsverket i rapporten en mer positiv bild av miljöeffekterna än den bild revisorerna får av det begränsade forskningsunderlaget som verket refererar till i sin rapport.

Uppenbarligen är det i dag svårt att följa upp förpackningsavfallets miljöpåverkan. Detta avfall utgör endast en liten del av det totala avfallsflödet i landet. Såväl uppföljningen av hur förpackningsavfallet bidrar till positiva

miljöeffekter som det statistiska underlaget behöver därför enligt revisorerna utvecklas.

Regeringen bör ta initiativ till en ökad forskning inom området. Enligt revisorerna hade det varit värdefullt om regeringen använt sig av remissförfarandet när regeringen tog del av Naturvårdsverkets senaste rapport om miljöeffekterna. Det kunde ha gett en mer allsidig belysning av området och kanske också stimulerat till en ökad forskning. Revisorerna anser att regeringen i ökad utsträckning bör utnyttja även andra källor än Naturvårdsverket vid uppföljningen av producentansvaret och miljöeffekterna i syfte att bredda beslutsunderlaget inför nya återvinningsmål.

Revisorerna anser vidare att regeringen bör överväga möjligheten att bryta ned de nationella återvinningsmålen till regional eller lokal nivå. Med lokala mål kunde insamlingen bättre anpassas efter de lokala förutsättningarna att ta hand om olika förpackningsfraktioner.

I revisorernas kommunenkät och vid kommunbesöken framkom att flera kommuner, framför allt glesbygdskommuner, uppfattade det som att producenterna inte tycktes intresserade av att samla in förpackningar i kommunen. I remissvaret från ett par av kommunerna framförs återigen den synpunkten. Med de nationella målen finns det uppenbarligen en risk att insamlingen koncentreras till tätorter och större städer. När insamlingsmålen nåtts kan en fortsatt insamling bli fördyrande för producenterna. Remissvaret från Förpackningsinsamlingen AB antyder dock att lokala mål knappast kan införas utan höga kostnader. Sådana argument får enligt revisorerna inte hindra att frågan om en nedbrytning av målen noga utreds. En nedbrytning av målen skulle också förbättra möjligheten till en ändamålsenlig resultatåterföring till hushållen och andra användare. Det är tveksamt om det på längre sikt är tillräckligt att konstatera att de nationella målen nås för att ge hushållen fortsatta incitament att medverka i insamlingen.

- Revisorerna föreslår att regeringen utreder om de nationella återvinningsmålen kan brytas ned till regionala eller lokala mål. Regeringen bör ta initiativ till ytterligare forskning inom området för att studera miljöeffekterna av insamlingen och för att bredda beslutsunderlaget när nya återvinningsmål övervägs. För att få ett allsidigt beslutsunderlag bör regeringen i ökad utsträckning inhämta information från flera olika myndigheter, universitet och höskolor. Detta bör ges regeringen till känna.

2.3 Kostnaderna

Rapporten

Granskningen har visat att kommunernas kostnader inte tycks ha minskat på det sätt som förväntades när producentansvaret infördes bl.a. på grund av att hushållsavfallets mängd ökat de senaste åren. I stället har många kommuner fått nya kostnader för administration, tillsyn och ofta även för städning och snöröjning vid återvinningsstationerna. I Stockholms län uppskattades de

årliga kostnader som kommunerna tagit på sig utan att få ersättning från materialbolagen till mellan 20 000 kr och 500 000 kr.

Konsumenterna är de som i huvudsak betalar källsorteringen. Förutom det egna arbetet får konsumenterna även betala förpackningsavgiften som tas ut på varorna, utrustning för källsorteringen och transport till återvinningsstationerna. Dessutom tillkommer kostnader för den allt vanligare fastighetsnära insamlingen som hushållen påförs genom höjda hyror, extra avgifter eller höjda renhållningstaxor/kommunalskatt.

Materialbolagens ekonomi är mycket god och uppvisar vinster genom åren. Förpackningsavgifterna uppgår till 500 miljoner kronor per år.

Revisorerna anser att regeringen noga ska följa kostnadsutvecklingen och föreslår att regeringen tar initiativ till en samhällsekonomisk analys av producentansvaret för förpackningar.

Remissinstanserna

Förpackningsinsamlingen anger att de förpackningsavgifter som producenterna betalar inte kommer att höjas.

Länsstyrelsen i Södermanlands län framhåller att om principen att förorenaren ska betala är vägledande för svensk miljöpolitik ska inte kommunerna behöva bekosta städning och snöröjning vid stationerna.

Svenska kommunförbundet anser att förhållandet att insamlingssystemen inte är utbyggda i alla kommuner och att städning, snöröjning och sandning ofta får utföras på kommunernas egen bekostnad strider mot principerna bakom producentansvaret. Enligt förbundet kommer producenternas insamling och återvinning i framtiden att bli mer lönsam i och med att alternativen förbränning och deponering blir väsentligt dyrare bl.a. genom införande av avfallsskatt, EG:s deponeringsdirektiv, EG:s skärpta krav på avfallsförbränning och nationella mål på avfallsområdet.

Härnösands kommun anser att det borde finnas en insamlingsnivå där det blir ekonomiskt lönsamt för storförbrukare och företag att hämta det utsorterade materialet utan extra kostnad.

Sveriges Fastighetsägareförbund anser att dagens finansieringssystem med förpackningsavgifter inte ger tydliga styrsignaler och att de styrsignaler som ges styr åt fel håll. Förbundet anser att finansieringssystemets styreffekter måste analyseras närmare.

Även *Konsumentverket* är tveksamt till om det nuvarande systemet verkligen ökar producenternas incitament att utveckla både produkter och återvinningssystem. Verket ställer frågan om rådande kostnadsfördelning främjar de övergripande målen när en stor del av kostnaderna för systemet kan vältras över på hushållen och kommunerna.

Förpackningsinsamlingen AB anför att man tillhandahåller ett bassystem för att kunna nå de uppställda målen. Man har funnit det orättvist och samhällsekonomiskt ineffektivt att låta varje önskemål om tilläggstjänster finansieras via förpackningsavgifter. Genom att de som önskar en fastighetsnära insamling själva betalar för den undviks orättvisor mellan en som inte kan få en sådan och en som har den möjligheten.

Det råder en samstämmighet bland remissinstanserna om behovet av en samhällsekonomisk analys av producentansvaret för förpackningar.

Naturvårdsverket anser dock att analysen bör göras bredare och inte bara omfatta producentansvaret för förpackningar. Verket menar att det är svårt att överföra resultatet från förpackningar till miljöarbete med andra varugrupper.

Konkurrensverket vill i likhet med revisorerna understryka det angelägna i att det görs en ingående utvärdering av bestämmelserna om producentansvar för förpackningsavfall i syfte att erhålla ett adekvat underlag inför ställningstaganden om nya återvinningsmål och överväganden om utökat producentansvar. En sådan analys bör enligt verket även inkludera en bedömning av hur förändringar av regelverket påverkar konkurrensförhållandena på berörda marknader, varvid små och medelstora företags situation bör uppmärksammas.

Konsumentverket välkomnar revisorernas förslag om att närmare följa kostnadsutvecklingen. I en större samhällsekonomisk analys bör både hushållens och resten av systemets transportkostnader ingå, anser verket.

Ej heller *Förpackningsinsamlingen AB* har något emot att det nu görs djupare analyser av de samhällsekonomiska konsekvenserna. Systemet börjar nu enligt *Förpackningsinsamlingen AB* finna sina former, och det finns alltså bättre underlag att utgå ifrån än när lagstiftningen beslutades för drygt fem år sedan. Det kan därför vara lämpligt att i ett objektivet och sakligt sammanhang göra en sådan analys.

Industriförbundet tillstyrker förslaget om en samhällsekonomisk analys av återtagningssystemet för utjänta förpackningar och vill i det sammanhanget peka på att berörda organisationer och företag inom industrin kan bidra med kunskaper till en sådan studie.

Revisorerna

Kostnaderna för producentansvaret för förpackningar har blivit stora och de drabbar såväl producenter som hushållen. Även kommunerna har kostnader föranledda av producentansvaret vilket inte förutsågs när producentansvaret infördes. Kommunerna har bl.a. fått kostnader för administration och åtgärder i anslutning till producenternas återvinningsstationer. Flera kommuner bekostar själva städning och snöröjning vid stationerna samt informerar om insamlingssystemet utan att få tillräcklig ersättning från producenterna.

Kommunernas uppgift som operativ tillsynsmyndighet kräver i dag resurser men ytterligare resurser torde behövas om kommunerna genomförde tillsynen i enlighet med regelverket. Revisorernas granskning har visat att kommunerna inte prioriterar denna uppgift i dag. Införs producentansvar för ytterligare produkter, vilket övervägs av regeringen, kommer tillsynen att behöva förstärkas och mer resurser tillföras verksamheten.

Kommunernas renhållningstaxor har uppenbarligen inte kunnat sänkas på det sätt som förutsågs när ansvaret för omhändertagande av hushållsavfallet kom att delas med producenterna.

Inte heller de kostnader som hushållen fått redovisades på ett tydligt sätt när producentansvaret infördes. De förpackningsavgifter som producenterna

betalar har genom olika påslag i distributionsledet kommit att bli högre när konsumenten betalar varan i butiken. Utöver förpackningsavgiften har hushållen även kostnader för källsorteringsutrustningen i hemmet som diskbänksinredning, sopkärl m.m. Transporterna till återvinningsstationerna och vattenförbrukning är andra kostnader som tillkommer liksom värderingen av den tid som hushållen lägger ned på källsorteringen.

Revisorernas granskning visar att kostnaderna för hushållen tenderar att ytterligare öka bl.a. genom den fastighetsnära insamling som allt oftare efterfrågas. En sådan insamling ingår inte i det bassystem som producenterna valt som målsättning för insamlingen. De som önskar erhålla en sådan "utökad" service betalar densamma genom höjd hyra, extra avgifter eller höjda taxor/kommunalskatt.

Hushållen har i dag en positiv inställning till källsorteringen. Detta visar flera undersökningar. Hushållens engagemang är också helt avgörande för att insamlingen ska bli framgångsrik. Om kostnaderna för hushållens medverkan i hanteringen blir känd eller ytterligare ökar, vilket mycket tyder på, finns en risk att denna positiva inställning kan ändras. Svårigheten att följa upp och tydliggöra miljöeffekterna av insamlingsverksamheten kan också bidra till detta. En förbättrad återföring av resultatet av insamlingen är därför som revisorerna framhåller i föregående avsnitt viktig för tilltron till systemet. För att en sådan ska bli möjlig behövs bl.a. ytterligare forskning inom området.

De förhållandevis stora kostnader som är förenade med insamlingen och oklarheten om miljövinster motiverar enligt revisorerna att en samhällsekonomisk analys av producentansvaret för förpackningar nu genomförs. Kostnaderna för kommunerna och hushållen har utvecklats på ett sätt som inte förutsågs när producentansvaret för förpackningar beslutades. Naturvårdsverkets förslag i remissyttrandet att en samhällsekonomisk analys behöver breddas för att kunna ge svar på nyttan av att införa producentansvar för andra varor behöver inte stå i motsättning till revisorernas förslag om en särskild analys som behandlar förpackningsavfallet. De närmare formerna för genomförandet av analysen bör ankomma på regeringen att besluta om. Revisorerna vill dock framhålla betydelsen av att analysen inte bara ska syfta till överväganden om producentansvar för andra varor utan också ge underlag för bedömningen om och i så fall hur det nuvarande producentansvaret för förpackningar behöver utvecklas. I analysen kan som Naturvårdsverket framhåller olika alternativa system jämföras t.ex. det nuvarande insamlingssystemet av s.k. bringtyp med ett fastighetsnära system. Enligt revisorerna kan också nuvarande insamling jämföras med ett system där färre förpackningsfraktioner än i dag samlas in.

Remissinstansernas yttranden stärker således revisorerna i uppfattningen att producentansvaret för förpackningar nu behöver analyseras grundligt. De problem som revisorerna påtalat med det nuvarande insamlingssystemet bör dock åtgärdas snarast genom en skärpning av regelverket på det sätt som revisorerna föreslagit ovan. Den samhällsekonomiska analysen får sedan utvisa om de nuvarande administrativa styrmedlen är den rätta vägen att nå målen med lagstiftningen, dvs. att styra mot mer miljöanpassade förpackningar och minska den mängd förpackningsavfall som deponeras.

- Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till en samhällsekonomisk analys av producentansvaret för förpackningsavfall. Detta bör ges regeringen till känna.

2.4 Tillsynen och uppföljningen

Rapporten

Granskningen har visat på oklarheter i roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunerna, länsstyrelserna och Naturvårdsverket när det gäller tillsynen inom området. Kommunernas ansvarsområde som operativ tillsynsmyndighet är särskilt oklar. Kommunen har tillsynsverktygen men har svårt att definiera sin motpart. Endast en kommun i landet har använt sig av tillsynsverktygen trots att flera kommuner har uppenbara problem med insamlingssystemet. Revisorerna föreslår att bestämmelserna klarläggs och att regeringen i det sammanhanget överväger om materialbolagen, som företrädare för en stor del av producenterna, bör ges juridisk status.

Regeringen bör inte endast förlita sig på en återredovisning från Naturvårdsverket utan även inhämta information från andra myndigheter, högskolor och universitet för att få ett allsidigt underlag om utvecklingen inom området. Det stora antalet regeringsuppdrag till Naturvårdsverket riskerar även att myndighetens löpande tillsynsverksamhet får nedprioriteras.

Remissinstanserna

Huvuddelen av remissinstanserna delar revisorernas iakttagelse och slutsats att roll- och ansvarsfördelningen inom tillsynsområdet behöver klarläggas.

Revisorernas förslag att regeringen bör överväga om materialbolagen skall ges juridisk status kommenteras av några remissinstanser. Meningarna går dock isär om lämpligheten med en sådan förändring. De som tillstyrker förslaget menar att det behövs konkreta åtgärder för att komma till rätta med de nuvarande problemen och att kommunerna idag har små möjligheter att förmå producenterna att vidta nödvändiga åtgärder för att få insamlingssystemet att fungera även på det lokala planet.

Renhållningsverksföreningen framhåller att det i flera andra europeiska länder finns regler som innebär att producenter kan förflytta sitt ansvar till ett producentkollektiv/materialbolag. Föreningen vidhåller att materialbolagen bör ges juridisk status vilket förmodligen skulle underlätta samråd, uppföljning och tillsyn av producentansvaret.

Hyresgästernas Riksförbund anser det vara av stor betydelse att regeringen klarlägger kommunernas tillsynsansvar och i detta sammanhang också tillser att materialbolagen ges juridisk status.

Även *Svenska Kommunförbundet* anser att materialbolagen bör ges mer juridiskt ansvar.

De remissinstanser som avstyrker förslaget menar att en sådan ordning skulle permanenta producenternas nuvarande organisation och därmed förhindra utvecklingen mot mer flexibla lösningar.

RAGNSELLS AB anser att en sådan lösning skulle leda till att materialbolagen permanentas, vilket skulle vara olyckligt för utvecklingen. Producentgrupperingarna kan "i morgon" komma att se annorlunda ut än i dag, och förslaget kan därmed förhindra en önskvärd och nödvändig flexibilitet.

Förpackningsinsamlingen AB anser inte att en juridisk ställning för deras del skulle medföra någon förändring i deras sätt att arbeta och har svårt att förstå en sådan förändring. De genomför och har genomfört samråd med kommunerna i stor omfattning. Det kan enligt bolaget inte bli tal om att kommunerna skulle få besluta om insamlingssystem och liknande och förelägga bolagen förändringar så länge det föreligger ett producentansvar i verksamheten.

Industriförbundet anser att ansvaret även fortsättningsvis bör gälla varje producent för sig med hänsyn till att oklarheterna om ansvaret uppenbarligen annars skulle öka, inte minska. Enligt förbundet skulle också möjligheterna att upprätthålla konkurrensen inom området i ett sådant läge avsevärt försvåras.

Revisorerna

Remissinstansernas olika synpunkter bekräftar den oklarhet som i dag råder när det gäller tillsynen inom området. Naturvårdsverket har i sin rapport På väg mot ett producentansvar (rapport 4519) år 1996 anfört att kommunerna inte skall kunna ställa krav på utformningen av återvinningsstationerna, antal stationer m.m. Enligt verket är detta generella och nationsövergripande lösningar som de enskilda kommunerna inte bör ha inflytande över. Flera kommuner menar å andra sidan att det här är viktiga frågor där kommunen måste ha ett större inflytande än i dag. En oklarhet råder således om huruvida kommunernas tillsyn även ska omfatta bedömningen vad som kan anses utgöra ett lämpligt insamlingssystem.

Hur tillsynen ska bedrivas av "fripassagerarna", dvs. de som inte tar sitt ansvar att samla in "sina" förpackningar och återredovisa resultatet till Naturvårdsverket är en annan fråga som måste klargöras.

Svenska Kommunförbundet anser inte att det är kommunens ansvar att jaga "fripassagerarna". Det har de varken resurser eller anledning till. Regeringen har i sin proposition 1997/98: 45 framfört att uppsikten över att enskilda producenter tar sitt ansvar åvilar kommunerna. Det är enligt regeringen viktigt att kommunen får en helhetsbild av hur producentansvaret uppfylls. Förpackningsinsamlingen AB anser att det behövs en avsevärd förstärkning av tillsynen i just denna del.

Naturvårdsverket konstaterar i remissvaret att trots att det sannolikt finns många producenter som står utanför det gemensamma återvinningssystemet utgör detta inte något stort problem. En del större producenter har egna insamlingssystem. Enligt revisorerna är inte problemet hur många producenter som står utanför det generella systemet utan hur kommunerna sköter tillsynen över sådana producenter i kommunen som över huvud taget inte tar sitt

ansvar att samla in förpackningar och återrapportera resultatet till Naturvårdsverket. Som revisorerna ovan nämnt är det viktigt att tillsynen bedrivs enligt regelverket och att det är en enhetlig tillämpning av bestämmelserna.

Enligt Förpackningsinsamlingen AB är det i dag ca 10 % som inte är anslutna till REPA: Hur stor del av dessa s.k. fripassagerare som inte uppfyller sitt ansvar som producent är oklart men enligt revisorerna bör det ingå i kommunernas ansvar som operativ tillsynsmyndighet att följa upp detta.

Revisorerna konstaterar att kommunerna inte har någon vägledning för hur de ska följa upp producenter som inte tar sitt ansvar. Revisorerna har också i granskningen framfört att kommunerna har begränsade möjligheter att använda de tillsynsverktyg som de getts. Framför allt beror detta på att kommunerna inte kan definiera motparten. Materialbolagen har som tidigare nämnts ingen juridisk status och att definiera och rikta föreläggande mot en enskild producent av förpackningar är förenat med svårigheter. Flertalet producenter är också anslutna till REPA och det generella systemet vilket gör att de anser att det är materialbolagen som tagit över ansvaret.

Om insamlingsssystemet byggs ut långsamt eller om samrådet inte genomförs kan och får inte kommunen själv erbjuda sina kommuninnevånare insamling av förpackningsavfallet. Om problemet är ostädade stationer eller dålig information har tillsynsmyndigheten svårt att finna vilken producent eller entreprenör man ska rikta sig emot. Länsstyrelsen eller Naturvårdsverkets möjligheter i dessa situationer är ännu mer begränsade då de inte har tillgång till kommunens tillsynsverktyg. Naturvårdsverket har i sin tillsynsrapport 1996 föreslagit att Naturvårdsverket och länsstyrelserna också skulle ges tillgång till tillsynsverktygen, dvs. rätt till upplysningar och tillträde samt rätt att meddela föreläggande, men regeringen följde inte förslaget. Däremot har regeringen klargjort att det ankommer på Naturvårdsverket att kontrollera att de nationella målen beträffande insamlingsgrad och återanvändnings- eller återvinningsgrad nås (prop. 1997/98:45).

Revisorerna anser det otillfredsställande från effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt att tillsynen inom området ännu inte klarlagts. Någon rättsfallspraxis torde inte heller kunna utvecklas inom överskådlig tid, då kommunerna är osäkra på vad som ingår i deras tillsyn och hur tillsynsverktygen kan användas. Verksamheten riskerar att även i fortsättningen nedprioriteras av kommunerna.

Regeringen har ansett det vara för tidigt att genomföra några större förändringar i det nuvarande systemet. Införande av producentansvar i avfallshanteringen är en stor omställning som tar tid att genomföra. Revisorerna delar den uppfattningen men menar samtidigt att erfarenheterna nu är tillräckliga för att motivera en ingående analys av producentansvaret för förpackningar. Naturvårdsverket har i sitt remissvar redovisat det synsätt som präglat verkets arbete med uppföljningen av förpackningsförordningen. Verket har genom åren tagit få initiativ till utredningar rörande producentansvaret för förpackningar men i hög grad varit styrt av regeringsuppdrag och internationella krav.

Trots att det inte gjorts någon mer ingående uppföljning av producentansvaret de senaste åren bör Naturvårdsverket ändå ha känt till problemen när det gäller tillsynen. Miljödepartementet konstaterar i sitt remissvar att Natur-

vårdsverket nyligen har uppmärksammat regeringen på bristerna inom tillsynsområdet och att verket avser att se över tillsynen inom ramen för ett tidigare regeringsuppdrag som ska återrapporteras senast den 1 juni år 2000.

Det är enligt revisorerna otillfredsställande att tillsynsmyndigheterna under en sådan lång tid varit oklara på roll- och ansvarsfördelningen. Dessvärre kommer myndigheterna att behöva vänta ytterligare några år innan dessa frågor blir klarlagda. Avgränsningen av myndigheternas tillsynsområde bör enligt revisorerna vara en prioriterad frågeställning för regeringen. Om det finns ett regelsystem måste det enligt revisorerna tillämpas och myndigheterna så långt möjligt förmås tillämpa bestämmelserna på ett enhetligt sätt.

Här har Naturvårdsverket en viktig roll och uppgift som tillsynsväglare. Verket bör enligt revisorerna vara mer aktivt i denna roll när det gäller producentansvaret för förpackningar. Verksamheten bör inte endast styras av regeringsuppdrag, utan uppföljningen av hur de regionala och lokala myndigheterna tar sitt ansvar bör vara en angelägen uppgift för verket.

Revisorerna anser också att regeringen inte endast behöver förlita sig på en återredovisning från Naturvårdsverket. Revisorerna har i flera granskningar pekat på vikten av att regeringen inhämtar information inte bara från den egna myndigheten utan även från andra myndigheter, universitet och högskolor, för att få ett allsidigt underlag. Detta gäller inte bara inför nya återvinningsmål utan även vid uppföljningen av hur systemet generellt fungerar.

När det gäller spørsmålet om huruvida materialbolagen bör ges juridisk status anser revisorerna att det är en sådan principiell fråga som lämpligen bör övervägas efter det att den av revisorerna föreslagna samhällsekonomiska analysen av producentansvaret för förpackningar har genomförts. De övriga oklarheter i tillsynen som revisorerna pekat på ovan bör däremot kunna klaras ut efter det att Naturvårdsverket inlämnat sin regeringsrapport den 1 juni år 2000.

- Regeringen bör verka för att Naturvårdsverket tar fler egna initiativ när det gäller tillsynen och uppföljningen av hur producentansvaret för förpackningar tillämpas och hur olika aktörer påverkas. Ett led i detta kan vara att verket i ökad utsträckning ger ut tillämpningsföreskrifter till förordningen om producentansvar för förpackningar. Regeringen bör inhämta information från flera myndigheter, universitet och högskolor för att få ett allsidigt underlag för sin uppföljning och inför ställningstaganden om behovet av regeländringar och de åtgärder i övrigt som behövs för att effektivisera verksamheten. Detta bör ges regeringen till känna.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i avsnitt 2.1 om insamlingsystemet,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i avsnitt 2.2 om de nationella återvinningsmålen,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i avsnitt 2.3 om kostnaderna som är förenade med producentansvar för förpackningar,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i avsnitt 2.4 om tillsynen och uppföljningen.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s) och Marie Engström (v).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och revisionsdirektören Mats Midsander (föredragande).

Stockholm den 4 november 1999

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Mats Midsander



Rapport 1998/99:11

Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen

Förord

Riksdagens revisorer har granskat effekterna av producentansvaret i avfallshandlingen. Förslaget till granskning kommer från jordbruksutskottet.

Revisorernas granskning har huvudsakligen inriktats mot att granska producentansvaret för förpackningsavfall. Roll- och ansvarsfördelning mellan producenter och de övriga inblandade, bl.a. tillsynsmyndigheterna, kommunerna och konsumenterna har särskilt studerats. Även kostnaderna för producentansvaret har belysts. Genom intervjuer med företrädare från Regeringskansliet, Naturvårdsverket, enskilda kommuner och Kommunförbundet samt andra organisationer har revisorerna inhämtat erfarenheter och synpunkter på regelverket och hur det tillämpas. Härutöver har revisorerna genomfört en enkät till landets kommuner.

Revisorernas rapport har utarbetats i revisorernas andra avdelning av Ingemar Josefsson (s), ordförande, Karl-Gösta Svenson, f.d. riksdagsledamot (m), vice ordförande, Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Ingvar Eriksson (m), Gunilla Tjernberg (kd), Ulla Wester (s), och Ronny Korsberg, f.d. riksdagsledamot (mp).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektör Mats Midsander haft ansvaret för granskningen. Även kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och fil. kand. Jan Andersson har deltagit i granskningsarbetet.

Revisorerna har granskat effekterna av det producentansvar för förpackningar som infördes år 1994. Kommunernas tidigare monopol att omhänderta allt hushållsavfall kom därmed att delas med producenter. Producentansvaret innebär att det är producenterna som skall svara för insamling, bortforsling och omhändertagande av förpackningsavfallet. Producenterna har både det fysiska och det ekonomiska ansvaret för hanteringen. Konsumenterna har en skyldighet att källsortera förpackningarna. I förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar anger regeringen de nationella återvinningsmål som producenterna skall uppnå. Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet på central nivå, länsstyrelsen på regional nivå och kommunerna på den lokala nivån.

Uppnås målen och har produkterna blivit miljövänligare?

Revisorerna konstaterar i granskningen att producenterna uppnått de nationella mål som regeringen beslutat för återvinning och återanvändning för år 1997. Undantaget är målnivåerna för aluminiumförpackningar och materialutnyttjandet av PET-flaskor. Till år 2001 har målnivåerna höjts för samtliga förpackningsslag.

Det finns flera problem idag när det gäller att beräkna återvinningsnivåerna men revisorerna anser att osäkerheten i beräkningsunderlaget inte har någon avgörande betydelse för att uppskatta måluppfyllelsen på nationell nivå. Uppföljningen på lokal nivå behöver dock enligt revisorerna förbättras. Kommunerna efterfrågar också sådana uppgifter. Två tredjedelar av de kommuner som besvarat den kommunenkät revisorerna genomfört ansåg att målen skulle brytas ned på lokal nivå. Det skulle enligt några kommuner kunna ge ett mer flexibelt system och tillvarata de lokala förutsättningarna på ett bättre sätt.

De producenter som ställer sig utanför systemet, ca 10 %, skapar problem för uppskattningen av uppfyllda målnivåer men också bl.a. för tilltron till insamlingsystemet som sådant. Revisorerna anser det viktigt att kommunerna skärper tillsynen över dessa producenter.

Det är enligt revisorerna något oklart vilket underlag regeringen har vid beslut om nya insamlingsmål. Det undersökningsmaterial som regeringen har att tillgå i fråga om miljöeffekter och olika omhändertagandeanternativ är begränsat. Av den tillgängliga statistiken och forskningen går det inte att dra några långtgående slutsatser hur förpackningsförordningen bidragit till mer miljövänliga produkter. Ej heller går det att utläsa om förpackningsavfallet vid våra deponier minskat som en följd av källsorteringen. Revisorerna anser att såväl forskningen på området som statistikuppföljningen behöver utvecklas.

Problemen med det nuvarande insamlingsystemet

Genom det s.k. ”bringsystemet” skall konsumenterna lämna förpackningsavfallet i utplacerade återvinningsstationer. Många hushåll har långt till station-

erna och efterfrågar därför en mer fastighetsnära insamling. För sådana tilläggstjänster betalar kunden, hyresgäster och fastighetsägare, en extra avgift. Producenterna har som målsättning att uppföra ca 7 000 återvinningsstationer i landet vilket betyder en återvinningsstation per 1 000–1 200 invånare.

Revisorernas granskning har visat att det fortfarande finns problem med nedskräpning vid återvinningsstationerna, bristande tillgänglighet och bristande information. Problemen uppmärksammades redan år 1995 av Naturvårdsverket och år 1997 av Kommunförbundet.

Det obligatoriska samrådet mellan producenter och kommuner för att bl.a. klara ut sådana frågor behöver förbättras.

Revisorerna anser det otillfredsställande att kommunerna många gånger behöver genomföra och bekosta uppgifter som egentligen bör ankomma på producenterna.

För företagen och storförbrukarna tycks utbyggnaden av kostnadsfria återvinningsstationer ha fungerat dåligt. Det är enligt revisorerna mindre tillfredsställande att företagen i så stor utsträckning skall behöva använda de centrala återvinningsstationerna på samma sätt som gjordes innan producentansvaret och källsorteringen infördes.

De fastighetsnära insamlingssystem som blir allt vanligare kan enligt revisorerna tyda på att producenterna inte tillhandahåller ett tillräckligt lättillgängligt insamlingssystem för hushållen och övriga konsumenter.

Tillsynsmyndigheterna och regeringens uppföljning

Kommunerna har fortfarande en central roll i avfallshanteringen. Genom producentansvaret har kommunen också fått en ny roll som tillsynsmyndighet över producenternas verksamhet. Granskningen visar att det råder en utbredd oklarhet bland kommunerna om dels avgränsningen av tillsynsområdet, dels möjligheten att använda tillsynsverktygen i miljöbalken. Revisorerna anser att kommunernas tillsynsroll måste klarläggas. Oklarheten rör bl.a. frågan om vem som är motpart när kommunen vill komma till rätta med missförhållanden eller när producenterna på något annat sätt inte tar sitt ansvar. Med den funktion som materialbolagen har i systemet, som företrädare för producentkedjan, föreslår revisorerna att regeringen ånyo överväger frågan att ge materialbolagen juridisk status.

Enligt revisorerna bör Naturvårdsverket utnyttja möjligheten att ge ut tillämpningsföreskrifter till förordningen i högre utsträckning. Både producenter och kommunerna har efterfrågat detta.

Naturvårdsverket har samtidigt producerat en hel del uppföljningsrapporter som utgjort ett värdefullt underlag för regeringens ställningsstaganden och återrapporteringen till riksdagen. Enligt revisorerna riskerar dock antalet regeringsuppdrag till myndigheten i alltför stor utsträckning att ta resurser från myndighetens löpande tillsynsverksamhet inom området.

Vad kostar producentansvaret och vem betalar?

De förpackningsavgifter som materialbolagen tar ut av producenter finansierar insamlingssystemet. Totalt uppgår förpackningsavgifterna till ca 500

miljoner kronor per år. Förpackningsavgifterna tas sedan ut genom höjda priser på varorna. Det pris som konsumenten betalar blir efter olika påslag i producentansvarskedjan högre än den ursprungliga förpackningsavgiften.

Revisorerna har funnit att materialbolagen har haft en mycket god ekonomi under åren, vilket väcker frågan om förpackningsavgifterna satts för högt. Bolagens intäkter kommer i allt väsentligt från förpackningsavgifterna. Det har inte utvecklats någon avfallsmarknad, med undantag för glas, som gör att producenterna kan finansiera systemet med intäkter från försäljning av avfallet. Entreprenörerna kan dock i vissa fall sälja avfallet i egen regi. Revisorerna har inga uppgifter om entreprenörernas inkomster från eventuell vidareförsäljning av det insamlade materialet.

Kommunernas hanteringskostnader har inte minskat på det sätt som förutsågs när producentansvaret infördes. I stället har många kommuner fått nya kostnader för administration, tillsyn och städning vid återvinningsstationerna. Den nya deponiskatt som införs från den 1 januari 1999 kommer att innebära en betydande höjning av renhållningstaxans deponiavgifter.

Konsumenterna har fått ökade kostnader i och med producentansvaret och kostnaderna kommer att öka de närmaste åren. Utöver förpackningsavgiften som konsumenterna betalar genom prishöjningar på varor har hushållen även kostnader för t.ex. transporter och vattenförbrukning. En grov uppskattning för ett normalhushåll ligger på 400–1 000 kronor per år. I kostnadsunderlaget ingår inte någon värdering av hushållens merarbete vid källsorteringen. Dessutom tillkommer engångskostnader för sorteringstrustning i hemmet.

Kostnader för den fastighetsnära insamlingen genom höjda hyror, extra avgifter eller höjd renhållningstaxa/kommunalskatt blir allt vanligare. Flera kommuner har infört differentierade renhållningstaxor som kan ge den som källsorterar minskade avgifter. Revisorerna har noterat att flera kommuner samtidigt höjt den fasta avgiften i renhållningstaxan.

Revisorerna framhåller i rapporten vikten av att allmänhetens positiva inställning till källsorteringen värnas och att hushållen ges incitament för en fortsatt källsortering.

De miljövinster som uppkommer behöver följas upp bättre. Av revisorer-
nas granskning framgår att kostnaderna för källsorteringen av förpackningar är stora. Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen tar initiativ till en ingående samhällsekonomisk analys för att pröva de effekter förpackningsförordningen gett för miljön och ställa dessa mot de kostnader som är förenade med hanteringen.

Riksdagen beslutade år 1994 att införa producentansvar för vissa avfallsslag. Producentansvaret innebär att det är producenterna själva som skall ansvara för att omhänderta de produkter som de släpper ut på marknaden. Det övergripande syftet med bestämmelserna är att producenterna skall ta fram mer miljöanpassade produkter. Kommunernas tidigare monopol på att omhänderta hushållsavfallet är nu delat mellan producenterna och kommunerna.

Jordbruksutskottet har föreslagit att Riksdagens revisorer följer upp riksdagens beslut om producentansvaret. Enligt utskottet bör bl.a. undersökas hur beslutet påverkat avfallets mängd och sammansättning, kommunernas tillämpning, materialbolagens funktion samt för- och nackdelar för konsumenterna. Revisorerna beslöt den 17 december 1998 att genomföra en granskning av producentansvaret i avfallshanteringen.

Revisorerna har inriktat granskningen mot att belysa roll- och ansvarsfördelningen samt vilka kostnader som är förenade med producentansvaret. Av särskilt intresse har varit att se vilka effekter bestämmelserna fått i olika kommuner och hur det delade ansvaret för avfallshanteringen fungerar. Här har revisorernas enkät till samtliga kommuner i landet utgjort ett viktigt underlag samtidigt som det varit nödvändigt att följa upp enkäten med kommunbesök i tio kommuner. Resultatet av enkäten redovisas i avsnitt 6.

Hur Naturvårdsverket genomför den övergripande tillsynen och vilket beslutsunderlag som regeringen får från verket har också studerats. Härutöver har bestämmelsernas effekter för konsumenter och andra aktörer som återanvändare och entreprenörer ingått i granskningen. De miljömässiga effekterna av reglerna redovisas utifrån de forskarrapporter och utredningar som i dag finns inom området.

Revisorerna har valt att avgränsa granskningen till att omfatta producentansvaret för förpackningar. Producentansvaret för övriga produkter, returpapper, däck och bilar omnämns endast i de inledande kapitlen i syfte att ge en översikt över författningsregleringen.

Utöver ovan nämnda kommunenkät och kommunbesök har kansliet intervjut ett stort antal företrädare för olika myndigheter och organisationer. Intervjuade personer redovisas i bilaga till rapporten.

2.1 Övergripande mål

Ett sedan länge antaget miljömål är att göra Sverige till ett ekologiskt hållbart samhälle. I 1997 års regeringsförklaring anges att Sverige internationellt skall vara en pådrivande kraft och ett föregångsland för ekologiskt hållbar utveckling.¹ Dagens svenska miljöpolitik siktar på att förvandla ett förbrukande och på miljön belastande samhälle till ett kretsloppssamhälle med en cyklisk materialhantering. Kretsloppssamhället syftar till ökad resurssnålhet, minskad miljöbelastning och bevarande av den biologiska mångfalden. Vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas eller slutligt omhändertas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas (kretsloppsprincipen).²

I propositionen *Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (prop. 1997/98:145) har regeringen föreslagit femton miljö kvalitetsmål. Under miljömålen anger regeringen en rad delmål varav för avfallshanteringen bl.a. anges följande:

- *Samtliga avfallsdeponier bör senast år 2008 ha uppnått en enhetlig standard och uppfylla högt ställda miljökrav.*
- *Den totala mängden avfall och avfallets farligheter minskar.*
- *Avfall och restprodukter sorteras så att de kan behandlas efter sina egenskaper och återförs i kretsloppet i ett balanserat samspel mellan staden och dess omgivning.*

I propositionen anges även följande riktlinjer för resurseffektivisering i ett kretsloppssamhälle:

- *Material och energi skall användas så effektivt som möjligt med hänsyn tagen till alla resurstillgångar.*
- *Användningen av fossila bränslen bör hållas på en låg nivå, det samlade biomasseuttaget får inte utarma den biologiska mångfalden.*
- *Flertalet varor skall vara materialsnåla och energieffektiva, uppgraderingsbara samt kunna återanvändas eller återvinnas med avseende på material eller energi.*

¹ Prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål*, s. 19

² Prop. 1992/93:180, *Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling*, s. 2, 12

Regeringen konstaterar i propositionen att kretsloppsanpassningen av varusktorn i många fall varit framgångsrik och att det lagstadgade producentansvaret varit en pådrivande faktor.

I regeringens skrivelse *En nationell strategi för avfallshanteringen* (skr. 1998/99:63) redovisas de olika åtgärder som regeringen genomfört inom avfallshanteringen. Där redovisas också de olika delmål som satts upp för särskilda avfallsslag som omfattas av producentansvar. I avsnitt 8.4 nedan återges de återvinningsmål som regeringen fastställt för detta avfall. Med hänvisning till att regeringens skrivelse innehåller en förhållandevis grundlig sammanställning av hur avfallet hanteras och ser ut i dag har revisorerna begränsat dessa avsnitt i rapporten.

2.2 Avfallsdefinitionen

Avfall definieras i miljöbalken som varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. I en bilaga till renhållningsförordningen definieras de olika avfallskategorierna. Här finns också en förteckning över vad som utgör avfall. Miljöbalkens avfallsdefinition överensstämmer i dag helt med EG:s avfallsdefinition. Den tidigare svenska praxisen i fråga om vad som utgör avfall är inte längre vägledande utan nu gäller EG-domstolens praxis.

För avfallshanteringen är den övergripande målsättningen att minska mängden avfall och avfallets farlighet samt att behandla avfallet utifrån dess inneboende egenskaper. Detta förutsätter med dagens teknik att avfallet sorteras vid källan. Sverige delar EU:s avfallspolitik att avfall i första hand bör förebyggas och i andra hand återanvändas eller återvinnas. I tredje hand kan avfallet bortskaffas på ett säkert sätt. När det gäller avfallshanteringsmetoder har Sverige återanvändning av material som högsta prioritet. Därefter följer materialåtervinning och energutvinning. Materialåtervinning bör prioriteras framför energitvinning när detta är miljömässigt motiverat.³

En fråga som diskuterats är om sådana restprodukter som har ett ekonomiskt värde skall klassas som avfall. Naturvårdsverket åiterrapporterade i december 1998 ett regeringsuppdrag angående EG:s avfallsdefinition och hur den kan omarbetas för att passa in i kretsloppsanpassningen. I rapporten *EG:s avfallsdefinition – ett hinder för kretsloppsanpassningen* (rapport 4950) återges bl.a. rättsfall från EG-domstolen där man har behandlat frågan. Man kom där fram till att det faktum att en substans eller ett objekt kan återvinnas och att man därigenom kan tillgodogöra sig ett ekonomiskt värde, inte hindrar att substansen eller objektet är att anse som avfall.

I ett särskilt mål (C-359/88 Zanetti m.fl. 1990 I ECR 1509) har EG-domstolen funnit att nationell lagstiftning, som utesluter sådana substanser och objekt som kan återutnyttjas ekonomiskt ur definitionen av avfallsbegreppet, inte är förenlig med direktivet i EG-rätten. EG:s avfallsdefinition bringar den svenska lagstiftningen närmare EG-rätten, och den kommer

³ Regeringens skrivelse 1998/99:63, *En nationell strategi för avfallshanteringen*, s. 7

också att leda till att mer än det som med dagens rättspraxis klassas som avfall kommer att betraktas som avfall. Naturvårdsverket konstaterade i sin rapport att miljöbalkens avfallsdefinition skall tolkas mot bakgrund av EG-domstolens avgöranden. En av verkets slutsatser i rapporten är att avfallsbegreppet nu skall tolkas så att man inte kan utesluta material som kan återvinnas trots att det har ett ekonomiskt värde för innehavaren.

2.3 Avfallsmängden

Den i dag tillgängliga statistiken anger att det totala avfallsflödet i Sverige uppgår till ca 87 miljoner ton per år. Av avfallet utgörs den större delen av produktionsavfall, ca 80 miljoner ton. Den återstående delen utgörs av s.k. konsumtionsavfall, ca 7 miljoner ton per år. Statistiken kommer från en undersökning som SCB gjorde 1994 och som redovisar avfallsflödet 1993. Någon senare officiell statistik omfattande det totala avfallsflödet finns inte att tillgå men skall enligt uppgift från Regeringskansliet kunna presenteras under nästa år. Utvecklingen de senaste åren presenteras därför utifrån de uppgifter som Renhållningsverksföreningen tillhandahållit revisorerna.

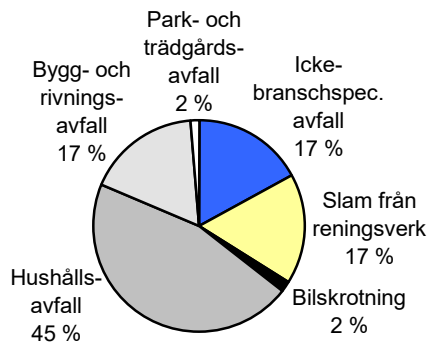
Det är det s.k. produktionsavfallet eller branschspecifika industriavfallet som inte följts upp under de senare åren. Däremot är de senare årens utveckling av konsumtionsavfallet möjlig att följa.

Med *konsumtionsavfall* menas det avfall som uppstår vid användning och förbrukning av konsumtions- och kapitalvaror samt avfall i samband med tjänster.⁴ Konsumtionsavfallet består nästan till hälften av avfall från hushållen. Utöver hushållsavfall består konsumtionsavfallet av

- icke branschspecifikt avfall
- bygg- och rivningsavfall
- park- och trädgårdsavfall
- slam från reningsverk och enskilda avlopp
- avfall från bilskrotning.

⁴ Tekniska nomenklaturcentralen.

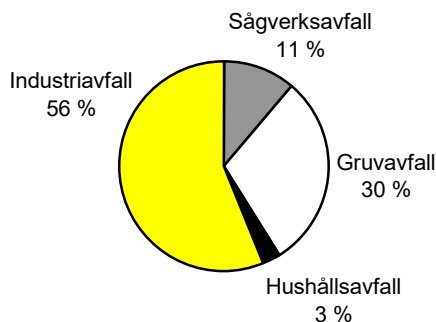
Figur 2.1 Konsumtionsavfallets fördelning



Källa: Regeringens skrivelse 1998/99:63.

Med *produktionsavfall* menas det fasta och flytande avfall som uppkommer som en direkt följd av ett företags produktion. Av det totala produktionsavfallet bidrar avfallet från gruvor med 43 miljoner ton per år.

Figur 2.2 Den totala avfallsmängdens fördelning



Källa: Regeringens skrivelse 1998/99:63.

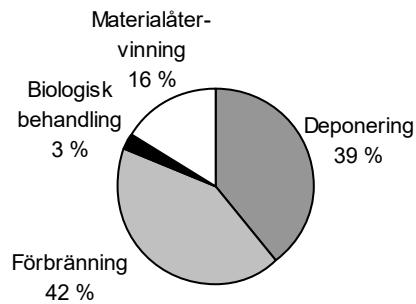
Av figuren framgår att hushållsavfallet utgör ca 3 % av den totala avfallsmängden. Hushållsavfallet uppgick år 1994 till ca 3,2 miljoner ton per år. Den del av hushållsavfallet som inte återanvänds, återvinns eller förbränns går till deponi, dvs. till de olika avfallsupplagen.

Enligt Renhållningsverksföreningen finns det över 500 deponier (avfallsupplag/soptippar) i landet varav ca 120 enbart tar emot slam. Det finns i dag ca 300 deponier i landet som tar emot mer än 50 ton konsumtionsavfall per anläggning och år. De flesta avfallsdeponierna ägs av kommuner eller kommunala bolag. Av den totala avfallsmängden är det endast 10 % som deponeras på de privatägda upplagen. De flesta deponier etablerades under 1970-talet och utrustningen varierar från små obemannade upplag till stora upplag, där kvalificerad utrustning finns för behandling av avfallet.

Den totala mängd som deponerades under år 1997 var 4,75 miljoner ton vilket är en minskning med nära 1 miljon ton från år 1994. Enligt de mål som

regeringen beslutat skall, i jämförelse med deponerade mängder år 1993, konsumtionsavfall som deponeras ha minskat med 50 % till år 2000 och 70 % till år 2005. Det införs också ett generellt förbud mot deponering av organiskt avfall från år 2005.

Figur 2.3 Behandlingen av avfallet



Källa: Regeringens skrivelse 1998/99:63.

Figuren visar att 39 % av hushållsavfallet deponerades år 1994 eller 1,2 miljoner ton. Enligt Renhållningsverksföreningen genererades 3,7 miljoner ton hushållsavfall år 1997 varav drygt 1,1 miljon ton deponerades. Med utgångspunkt från Renhållningsverksföreningens uppgifter kan konstateras att hushållsavfallet ökat från 3,2 miljoner ton år 1994 till 3,7 miljoner ton år 1997. Samtidigt har det som gick till deponi minskat med 0,1 miljon ton. Här bör noteras att jämförelsen mellan de två åren kanske inte är helt rättvisande då uppgifterna grundar sig på två olika uppgiftslämnare.

Antalet deponier har varit relativt konstant under åren. Trenden vad gäller deponerade mängder avfall är däremot sjunkande enligt Renhållningsverksföreningen. Av tabell 2.1 nedan framgår t.ex. att den totala deponimängden sjönk från 5 340 miljoner ton år 1995 till 4 750 miljoner ton år 1997.

Tabell 2.1 Avfallsmängder som gått till deponi åren 1995–1997, miljoner ton

AVFALLSSLAG	1995	1996	1997
Hushållsavfall	1 200	1 110	1 150
Park- och trädgårdsavfall	60	70	50
Bygg- och rivningsavfall	950	885	700
Avfall från energiutvinning	680	700	675
Industriavfall	1 590	1 485	1 375
Avfall från behandling av avloppsvatten	730	675	665
Avfall från utvinning av mineral	10	1	2
Specialavfall	120	130	133
Total deponimängd	5 340	5 056	4 750

Källa: Renhållningsverksföreningen 1998.

För att möjliggöra ett från miljö- och resurshushållningssynpunkt lämpligt omhändertagande av avfall beslutade riksdagen år 1990 att såväl hushållsavfall som industriavfall skulle sorteras från och med år 1994.⁵ Som ett ytterligare steg i kretsloppsarbetet beslutade riksdagen år 1993 att ett lagstadgat producentansvar skulle införas.⁶ Producentansvaret innebär att det är producenterna som skall ta hand om sina produkter när dessa tjänat ut och se till att de återanvänds, återvinns eller materialutnyttjas. Det arbete som industrierna bedrivit för att kretsloppsanpassa sina verksamheter och produkter skulle på så sätt drivas på.

Producenterna är de som har kunskap om de ingående materialen i varorna och hur dessa kan återvinnas eller återanvändas i nya varor. Regeringen var samtidigt medveten om att systemet inte fick inverka på konkurrensneutraliteten utan måste hållas öppet så att det inte försvårar för nya eller mindre aktörer att etablera sig och verka på marknaden.

Kommunerna har idag ansvar för det hushållsavfall som inte omfattas av producentansvar. Den tidigare inriktningen mot att kommunerna skulle få ett utvidgat ansvar för avfallshanteringen ändrades i samband med att producentansvaret infördes. I kretsloppspropositionen hölls samtidigt möjligheten öppen för att kunna ge kommunerna ett utökat ansvar för avfallshanteringen om inte producentansvaret ledde till förväntat resultat.⁷

3.1 Nuvarande producentansvar

När producentansvaret infördes 1994 omfattade det returpapper, förpackningar och däck. År 1998 infördes även producentansvar för bilar. Producenterna har både ett fysiskt och ett ekonomiskt ansvar för de uttjänta produkterna. Det fysiska ansvaret innebär att producenten har hand om insamling, bortforsling och omhändertagande. Med ekonomiskt ansvar avses att producenten skall bekosta omhändertagandet av materialet, oavsett om producenten organiserar insamlingen själv eller om insamlingen genomförs med hjälp av en entreprenör.

Producentansvaret syftar till att påskynda utvecklingen mot ett mer resurs-hushållande samhälle och en mer miljöanpassad varuproduktion. I Förpackningsutredningens slutbetänkande från år 1991 nämns den s.k. Polluter Pays Principle (PPP) som ett viktigt motiv bakom ett lagstadgat producentansvar. Enligt denna princip skall priset på en vara återspegla samtliga kostnader för varan, dvs. även kostnader i samband med varans slutliga omhändertagande. Lagstiftningen klargör var gränsen för det offentliga åtagandet går samtidigt som det ger producenterna en frihet att bestämma de närmare formerna för ansvarstagandet.

Den lagstiftningsteknik som användes vid införandet av producentansvar var att riksdagen gav regeringen ett bemyndigande att föreskriva om produ-

⁵ Prop. 1989/90:100, bil.16, bet. 1989/90:JoU16, rskr. 1989/90:241

⁶ Prop. 1992/93:180, bet. 1992/93:JoU14, rskr. 1992/93:344

⁷ Prop.1992/93:180, s. 93

centansvar. Producentansvar skall kunna införas successivt på områden där det är miljö- och resurshushållningsmässigt motiverat, ekonomiskt rimligt samt tekniskt möjligt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor de tillverkar, importerar eller säljer, forslas bort, återanvänds, återvinns eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt. Föreskrifterna kan även avse skyldighet att märka en produkt samt lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden. Om en vara inte är lämpad för fysiskt producentansvar kan föreskrivas om enbart ekonomiskt producentansvar.⁸ Naturvårdsverket har rätt att meddela tillämpningsföreskrifter till förordningen men har ännu inte utnyttjat den möjligheten.⁹

De nuvarande förordningarna om producentansvar är:

- Förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper
- Förordning (1994:1236) om producentansvar för däck
- Förordning (1997:185) om producentansvar för förpackningar
- Förordning (1997:788) om producentansvar för bilar

Även producentansvar för elektriska och elektroniska produkter planeras. Regeringen har i propositionen *Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla* (prop. 1996/97:172, bet. 1997/98:JoU7, rskr. 1997/98:55) redovisat riktlinjer för ett sådant producentansvar. För närvarande väntar regeringen på synpunkter från EG-kommissionen angående förslaget. Förordningen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 2000. Enligt Regeringskansliet har EG-kommissionen nyligen behandlat frågan och inte haft erinringar mot förslaget. Svaret har ännu inte expedierats.

Ett förslag om producentansvar för möbler lämnades år 1997 till regeringen av Kretsloppsdelegationen. Regeringen har dock inte för avsikt att införa ett författningsreglerat producentansvar för denna varugrupp, då man gör bedömningen att återanvändningen och återvinningen av uttjänta möbler ändå kommer att öka.¹⁰ Regeringen tror även att återanvändningen och återvinningen av avfallet kommer att öka inom byggsektorn. Regeringen planerar att ge Naturvårdsverket i uppdrag att under år 2000 redovisa hur byggföretagen hanterar avfallet.

En annan produkt som producentansvar övervägts för är kontorspapper. Regeringen är av åsikten att en så stor andel som möjligt av kontorspappers-

⁸ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*

⁹ Björn Södermark och Lena Jacobsson, Naturvårdsverket

¹⁰ Prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål*. Anledningen är riksdagens beslut om be- myndigande för regeringen att införa förbud mot deponering av organiskt avfall i kombination med ett eventuellt införande av en avfallsskatt och den redan i dag fungerande andrahandsmarknaden för möbler.

avfallet bör materialåtervinnas. Innan man tar ställning till frågan om producentansvar vill man dock invänta resultatet från returpappersbranschens frivilliga åtagande att samla in och materialåtervinna minst 50 % av kontorspappersavfallet senast år 2000.¹¹

Kretsloppsdelegationen föreslår i rapporten *Producentansvar för varor* (1997:19) att producentansvaret utvidgas till att omfatta samtliga varor. Rapporten var ute på remiss under våren 1998. En majoritet av de remissinstanser som svarat är positiva till grundtanken om ett generellt producentansvar men i stort sett samtliga pekar på olika svårigheter och problem med de förslag som har lagts fram.

3.2 Producentansvar för förpackningar

Huvudsyftet med förordningen om producentansvar för förpackningar är att styra mot mer miljöanpassade förpackningar och minska den mängd förpackningsavfall som deponeras. I förordningen anges att förpackningar skall ”utformas, framställas och saluföras på ett sådant sätt att de kan återanvändas, återvinnas eller materialutnyttjas, så att inverkan på miljön begränsas när förpackningsavfallet eller restprodukterna från hanteringen av förpackningsavfallet bortskaffas”.

Vem är producent och vad är en förpackning?

Som producent räknas den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer en förpackning eller en vara som är innesluten i en sådan förpackning. Förpackning definieras som en produkt, oavsett material, som framställs för att innehålla, skydda, hantera, leverera och presentera en vara – från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare och konsument. Alla typer av förpackningar (industri-, transport- och konsumentförpackningar) och flera olika materialslag (papper och kartong, wellpapp, plast, metall och glas) omfattas av producentansvaret.¹²

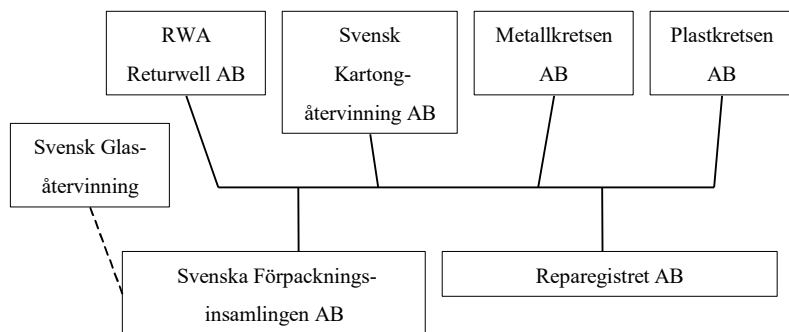
För att uppfylla producentansvaret för förpackningar har producenterna gått samman och bildat materialbolag som administrerar insamlingen och återvinningen. Materialbolagen ägs av företag och branschorganisationer och de drivs utan vinstintresse. Insamlingen av restprodukterna i respektive kommun sköts av kommunala eller privata entreprenörer på uppdrag av materialbolagen. I alla kommuner finns en ansvarig entreprenör för respektive materialslag. I vissa kommuner är det en och samma entreprenör som har hand om samtliga eller flera av materialslagen. Entreprenören ansvarar bl.a. för utplacering, tömning, renhållning och snöröjning av återvinningsstationerna.

¹¹ Prop. 1997/98:145, *Svenska miljömål*, s. 204

¹² Förpackningsinsamlingen AB, *Förpackningsinsamling industri och företag*

För att informera om och samordna insamlingen och återvinningen har materialbolagen gemensamt bildat dotterbolaget Svenska Förpackningsinsamlingen AB. Producenternas organisation framgår av figur 3.1 nedan.

Figur 3.1 Schema över producenternas organisation



Hur finansieras verksamheten?

Materialbolagens verksamhet finansieras genom förpackningsavgifter. Dessa avgifter baseras på förpackningsavfallets vikt och tas ut av de företag som fyller förpackningar, importerar fyllda förpackningar eller tillverkar serviceförpackningar (bärkassar, pizzakartonger, omslagspapper, m.m.)

Förpackningsavgifterna betalas till Reparegistret AB (REPA). REPA är ett dotterbolag till fyra av materialbolagen och namnet är en förkortning av Register för Producentansvar. Bolaget sköter registrering och uppbörd av avgifter och drivs utan vinstintresse. Förpackningsavgifter för glas administreras inte via REPA, det sköter Svensk Glasåtervinning i egen regi. En producent som erlägger avgift till Reparegistret fullgör genom denna handling sitt producentansvar. De företag som inte är anslutna till REPA måste själva organisera ett insamlingssystem för återvinning av sina förpackningar och rapportera resultatet till Naturvårdsverket.

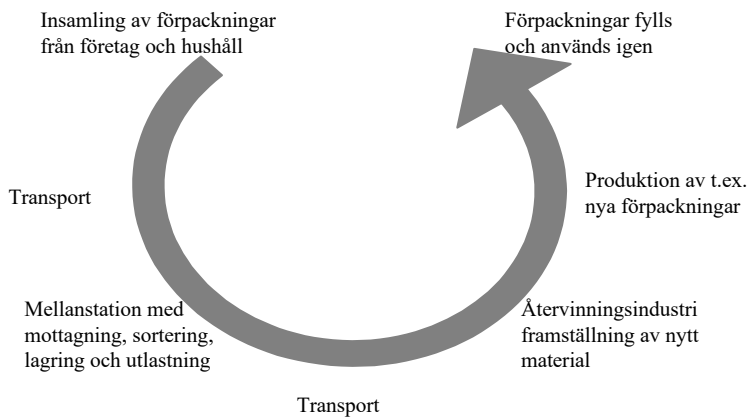
Insamlingen

Producenterna skall, i samråd med kommunen, tillhandahålla lämpliga insamlingssystem för de uttjänade förpackningarna. Producenterna har valt att genomföra insamlingen genom ett s.k. bringsystem. Ett antal återvinningsstationer utplaceras dit konsumenterna skall förmås lämna sitt avfall. I ansvaret ingår att dessa stationer sköts och att de är lättillgängliga och ändamålsenliga för användarna. Producenterna har genom sina materialbolag fastställt målsättningen att en återvinningsstation skall uppföras per 1 000-1 300 invånare. Denna målsättning valdes med utgångspunkt i erfarenheterna från insamlingssystemet av glas som hade praktiserats en längre tid före införan-

det av producentansvar.¹³ Insamlingen omfattar också företagen, men som framgått av revisorerens kommunenkät tycks insamlingen fortfarande ske vid de större återvinningscentralerna i kommunerna.¹⁴ Någon utbyggnad av återvinningsstationer specifikt för företagen har inte skett i nämnvärd omfattning.

Insamlat förpackningsmaterial går vidare till mellanlagringsstationer där ytterligare sortering sker innan större mängder transporteras till exempelvis återvinningsindustrierna där materialet återvinns. Materialet blir sedan nya produkter, och i de fall det blir nya förpackningar fylls de med nya varor och går ut till konsumenten igen.

Figur 3.2 Återvinningscykeln



Det ankommer också på producenterna att informera hushållen och andra om sortering, insamling och bortforsling av förpackningsavfall samt om förpackningsmärkningar. Producenterna skall se till att förpackningar som lämnats i insamlingsystemen transporteras bort och materialåtervinns eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt. Det är också producenterna som ansvarar för att återvinnings/återanvändningsgraden når upp till de av regeringen fastslagna nivåerna. Producenterna är som ovan nämnts skyldiga att lämna uppgifter om insamlingsresultatet till Naturvårdsverket som rapporterar till EU-kommisionen.

Producentansvaret innebär också att förpackningarna skall framställas på ett sådant sätt att de är enkla att återvinna och att så lite material används som möjligt.¹⁵

¹³ Maria Schyllander, Plastkretsen AB

¹⁴ Se avsnitt 6 nedan

¹⁵ Förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar

3.3 Producentansvar för returpapper, däck och bilar

1999/2000:RR4
Bilaga 1

Producenterna av returpapper skall enligt förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper ansvara för att tidningar som konsumeras i Sverige samlas in och materialåtervinns eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt. Senast år 2000 skall producenterna samla in och ta om hand minst 75 viktprocent av returpapperet. Som returpapper räknas tidningar samt tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, postorderkataloger och liknande. Med producent avses den som i Sverige yrkesmässigt tillverkar eller importerar tidningspapper, trycker eller låter trycka tidningar eller importerar tidningar.

Förordningen ålägger producenterna att vidta de åtgärder som behövs för att underlätta för hushållen och andra att lämna returpapper för insamling. Liksom för producentansvaret för förpackningar gäller för returpapper att producenterna också skall informera allmänheten om verksamheten. Pressretur AB är ett materialbolag som samordnar verksamheten och ser till att producentansvaret för returpapper uppfylls.

Beträffande däck föreskriver regeringen i förordning 1994:1236 att den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer däck på ett miljömässigt godtagbart sätt skall ta hand om däck som tjänat ut. Målet är att det av alla däck som årligen återlämnas inte skall deponeras mer än 60 % fr.o.m. den 1 januari 1997 och 80 % fr.o.m. den 1 januari 1999.

Arbetet med insamling och återvinning av däck administreras av materialbolaget Svensk Däckåtervinning AB. De producenter som är anslutna till Svensk Däckåtervinning betalar en avgift för varje sålt däck för att täcka kostnaderna för insamlingsverksamheten, information och forskning.

Producentansvar för bilar (personbil, buss och lastbil) infördes den 1 januari 1998 och innebär att den som i Sverige yrkesmässigt tillverkar eller för in bilar (producenten) skall ta emot de uttjänta bilarna för skrotning, förutsatt att bilarna är registrerade i bilregistret. Producenten ansvarar för att bilarna omhändertas för skrotning enligt bilskrotninglagen (1975:343). När skrotning sker är producenten enligt förordning (1997:788) om producentansvar för bilar skyldig att se till att material och komponenter från bilarna återanvänds, återvinns eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt. Minst 85 % av bilarna skall återvinnas fr.o.m. år 2002 och minst 95 % fr.o.m. år 2015.

Det råder i dag stor enighet om att en varaktigt hållbar utveckling måste baseras på en förebyggande miljöstrategi. Regelstyrningen på miljöområdet har kompletterats med styrmedel som skall påverka det allmänna miljömedvetandet och bidra till att förebygga uppkomsten av avfall och andra restprodukter. Flera olika styrmedel har införts. Avsikten har både varit att minska avfallsmängderna och att styra mot ökad återvinning och återanvändning. Genom producentansvarsförordningarna skall marknaden och konsumenterna förmås att medverka till ett ökat kretslopp av materialen och en miljövänligare hantering av restprodukterna. Kunskapen om att avfall kan och bör ingå i kretslopp skall spridas till företagen och hushållen. Som systemet är utformat bygger det samtidigt på aktörernas goda vilja att ställa upp. Kommunerna har fortfarande en central roll genom sitt tillsynsansvar och närheten till konsumenterna på lokal nivå. Konsumenternas deltagande är helt avgörande för att insamlingen skall fungera.

4.1 Administrativa styrmedel

Antalet lagar som är tillämpliga inom avfallsområdet är många och huvuddelen av dem är numera samlade i den nya miljöbalken. De bestämmelser som reglerar producentansvaret och avfallshanteringen återfinns under kapitel 15 i miljöbalken.

I miljöbalken läggs producenternas ansvar för omhändertagandet av förpackningsavfallet fast. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att närmare föreskriva hur producentansvaret skall genomföras. Det har regeringen gjort bl.a. genom att i förordningen om producentansvar för förpackningar ange mål för insamlingen och återvinningen/återanvändning. Genom förordningen uppfyller också svensk rätt EG-direktivet om förpackningar och förpackningsavfall.¹⁶

I förordningen anges hur de olika myndigheterna skall fullgöra sina uppgifter i fråga om tillsynen. Naturvårdsverket har bemyndigats att meddela tillämpningsföreskrifter till förordningarna. Den operativa tillsynen svarar kommunen för. Det är också kommunen som har tillsynsverktygen, dvs. möjlighet att förelägga och meddela förbud om bestämmelserna inte följs.

För aluminiumburkar och PET-flaskor finns särskild lagstiftning – lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium samt lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar.

Kommunerna har en skyldighet att upprätta avfallsplaner för alla avfalls slag inom kommunen, dvs. även för dem som omfattas av producentansvaret. Planerna syftar till en miljöanpassad avfallshantering genom att minska avfallets mängd och farlighet. Planerna skall nu också innehålla en redovisning av hur förpackningsavfallet i kommunen tas om hand.

Förbudet mot deponering av utsorterat brännbart avfall fr.o.m. år 2002 och det generella förbudet mot deponering av organiskt avfall från år 2005 är

¹⁶ EG:s Förpackningsdirektiv, 94/62/EG, 1994-12-20

exempel där regeringen har utnyttjat sin föreskriftsrätt inom området.¹⁷ De insamlingsmål och återvinningsmål som regeringen beslutar är andra sådana exempel. I syfte att minska förpackningarnas miljöpåverkan beslutade regeringen 1997 förordningen (1997:186) om högsta tillåtna koncentrationer av vissa tungmetaller i förpackningar.

4.2 Ekonomiska styrmedel

De ekonomiska styrmedlen inom avfallsområdet är skatter, differentierade renhållningstaxor, miljöavgifter samt panter och retursystem. En utgångspunkt vid utformandet av de ekonomiska styrmedlen har varit principen att det är förorenaren som skall betala, den s.k. Polluter Pays Principle (PPP).

Retursystemen för vissa produkter har varit i gång länge i Sverige. Det gäller bl.a. tidningar, wellpapp och returglas. Pantsystemen för returglas, PET-flaskor och aluminiumburkar visar hög insamlingsgrad och bedöms av många vara det mest effektiva sättet att samla in restprodukter.

Med en ökad källsortering av hushållens avfall förväntades hanteringskostnaderna för kommunerna att minska. Härigenom förutsågs även kostnadsminskningar för de konsumenter och hushåll som källsorterar. Flera kommuner har också infört olika typer av differentierade taxor som skall stimulera konsumenterna till en ökad källsortering och därmed en ökad återvinning/återanvändning.

Regeringen föreslår i proposition (prop. 1998/99:84) att en skatt införs på avfall som deponeras. Skatten föreslås bli 250 kr per ton avfall och införs från årsskiftet. Skatten skall främst styra mot minskat avfall vid deponierna samtidigt som den skall ge de olika aktörerna incitament att utveckla nya metoder att ta hand om avfallet. Riksdagen beslutade i juni i enlighet med förslagen i propositionen (bet. 1998/99:SkU20).

De medel som avsattes budgetåret 1995/96 till ett femårigt statligt investeringsbidrag för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling syftar till att stödja åtgärder som skapar sysselsättning genom att stimulera investeringar bl.a. i en kretsloppsanpassning av byggnader och infrastruktur.¹⁸ Revisorerna har noterat att bidragen i några fall också gått till kommunala investeringar som syftar till att förbättra möjligheten för konsumenterna att källsortera sådant avfall som omfattas av producentansvaret. Investeringarna gäller bl.a. förbättrad källsortering vid skolor, integrerade återvinningsbodas och nya återvinningsstationer.¹⁹ I några fall anger kommunen som motiv för sin ansökan att servicegraden från producenterna är alltför dålig för en effektiv källsortering.

¹⁷ Renhållningsförordningen 1998:902

¹⁸ Förordning (1998:23) om statliga bidrag till lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället

¹⁹ Bl.a. reg.beslut 1998-03-05; Kävlinge kommun, 1998-04-23; Eksjö kommun, 1998-04-02

En självklarhet är att de ekonomiska och administrativa styrmedlen inte kan fungera om de olika aktörer som är involverade i processen inte görs medvetna om styrmedlen och deras syfte. Producentansvaret och förpackningsförordningen syftar ytterst till att få olika aktörer att verka mot ett ökat kretslopp. Såväl informationen till de olika instanser som är satta att följa utvecklingen och tillse att bestämmelserna efterlevs som informationen till producentansvarskedjan och konsumenterna blir därför viktig. Genom olika utbildningsinsatser, informationskampanjer och seminarier kan kunskapen om regelverket spridas.

Källsorteringen och insamlingen bygger på att hushållen och företagen frivilligt "ställer upp" och lämnar förpackningarna vid de olika insamlingsställen som producenterna tillhandahåller. Det är producenterna som skall informera om sina insamlingssystem, men kommunernas medverkan är viktig då de har en skyldighet att informera hushållen om källsorteringen. Mot bakgrund av den centrala roll som kommunerna har för informationen samordnas också ofta kommunernas och producenternas informationsinsatser. Detta fungerar dock inte alltid friktionsfritt.²⁰

För att inte konsumenternas intresse för källsorteringen skall minska behövs även en fortlöpande information och en återrapportering av hur insamlingen utfaller. Vikten av att informationen inte bara omfattar hur insamlingen skall gå till utan även de miljömässiga fördelar som är förknippade med att använda förpackningar separeras från övrigt avfall och återvinns framhölls redan i propositionen 1992/93:180: "*Information behövs också om de miljömässiga fördelar som är förknippade med att använda förpackningar separeras från övrigt avfall och återvinns. Det ankommer på de berörda företagen att se till att erforderlig information ges.*"

Att styra konsumenternas beteende mot att välja mer miljövänliga förpackningar är också en metod som tillämpas. Olika former av varumärkning på förpackningarna, som exempelvis den nordiska Svan-märkningen och Naturskyddsföreningens "Bra miljöval", skall förmå konsumenterna att välja sådana varor. Annan märkning åsätts varor som är särskilt miljöfarliga och som bör hanteras på ett särskilt sätt.

Regeringen har bemyndigats att meddela föreskrifter att förpackningar och förpackningsavfall skall vara försedda med uppgifter om vilka material som har använts.²¹ En sådan uppgift har också tagits in i förordningen om producentansvar för förpackningar. Genom bestämmelsen som infördes vid årsskiftet uppfylls de krav som anges i EG:s förpackningsdirektiv (94/62/EG av den 20 december 1994). Syftet med denna uppgiftsskyldighet är framför allt att underlätta hanteringen av avfallet av varorna eller förpackningarna.

²⁰ Se avsnitt 5 nedan

²¹ Miljöbalken 15 kap. 7 §

Flera olika styrmedel samverkar för att förmå producenter och konsumenter att delta i arbetet att minska förpackningarnas påverkan på miljön. Förordningen om producentansvar för förpackningar anger vilka uppgifter och skyldigheter inblandade aktörer har samt målnivåer för återanvändning och återvinning. Naturvårdsverket har bemyndigats att ge ut tillämpningsföreskrifter till förordningen men har ännu inte utnyttjat den möjligheten. Dessa s.k. administrativa styrmedel kompletteras med ett antal andra styrmedel som t.ex. den nya deponiskatten och retur- och pantsystemen. Ett viktigt inslag inom området är informationen då systemet i stor utsträckning bygger på en frivillighet och välvilja från aktörerna att medverka.

Producenterna, genom materialbolagen, har inom ramen för förordningen en förhållandevis stor frihet att besluta om formerna för insamlingen och omhändertagandet av förpackningarna. De mål som sätts för återvinning och återanvändning är miniminivåer. Det är inget som hindrar att producenterna sätter egna högre mål.

Förpackningarna skall framställas och utformas på ett sådant sätt ”att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygieninivå” samt att ”inverkan på miljön begränsas” och ”utsläppen av skadliga ämnen minimeras”. Producenterna har också en skyldighet att tillhandahålla ”lämpliga insamlingssystem.”²² Producenterna har alltså ett stort ansvar att leva upp till.

För konsumenterna anges i förordningen en skyldighet att sortera ut förpackningar. Något sanktionssystem för konsumenter som inte källsorterar finns däremot inte. För att reglerna skall ge det resultat som avsetts behöver de kompletteras med en fortlöpande information från aktörerna hur och varför förpackningarna skall tas om hand. För konsumenternas fortsatta delaktighet är detta särskilt viktigt.

Det nuvarande regelverket ger ett stort mått av tolkningsutrymme när det gäller att bedöma vad som skall anses ingå i aktörernas åligganden. Revisorerna skall i de följande avsnitten försöka belysa roll- och ansvarsfördelningen och hur regelverket tillämpats.

Revisorerna ställer sig avslutningsvis mycket tveksamma till att vissa kommuner fått bidrag till återvinningsstationer m.m. från investeringsbidraget för en ekologiskt hållbar samhällsutveckling. Bidragen riskerar att ge fel signaler och förstärker den redan oklara ansvarsfördelningen inom området.

²² Förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar

5.1 Kommunernas ansvarsområde

Kommunerna hanterar det hushållsavfall som inte omfattas av producentansvar.

Producenterna har det fulla ansvaret för hanteringen av förpackningsavfallet, och det omfattar såväl det fysiska som ekonomiska ansvaret. Detta innebär däremot inte att kommunerna står utanför systemet. Kommunen har en central roll och flera intressen att bevaka.

Kommunerna har ansvaret för insamling av hushållsavfallet, exklusive det som omfattas av producentansvar, och ett övergripande ansvar för avfallshanteringen och avfallsplaneringen i kommunen. Kommunen skall upprätta och anta en renhållningsordning med föreskrifter om hur avfallshanteringen skall bedrivas. I renhållningsordningen föreskriver kommunen bl.a. var, när och hur avfallet skall tas om hand. Enligt renhållningslagen och Naturvårdsverkets föreskrifter skall samtliga kommuner ha en fastställd avfallsplan innehållande en inventering av mängder och flöden för allt avfall som produceras inom kommunens gränser. Planen skall också innehålla beräknade framtida mängder samt mål och åtgärder för att minska mängderna. I dag har 285 av landets 289 kommuner antagit en avfallsplan.

Regeringen har nyligen beslutat att avfallsplanerna måste innehålla ett särskilt avsnitt om hur förpackningsavfall tas om hand.²³ Genom beslutet uppfyller Sverige kravet i EG-direktivet 94/62 om förpackningar och förpackningsavfall. Producenterna får därmed förutsättas lämna nödvändiga uppgifter till kommunen om hur förpackningsavfallet hanteras. Några tillämpningsföreskrifter till bestämmelsen har ännu inte getts ut. För Förpackningsinsamlingen AB och materialbolagen kom bestämmelsen som en överraskning då man inte tillfrågats eller varit med i någon diskussion om syftet med bestämmelsen eller hur den skall tillämpas.²⁴ Den innebär att flertalet av kommunerna nu behöver komplettera sina avfallsplaner samt samråda med bolagen om den praktiska hanteringen av beslutet.

Kommunens ansvar för den fysiska planeringen innebär att det är kommunen som prövar lokaliseringen av de återvinningsstationer som producenterna valt att använda för insamlingen. Flertalet kommuner kräver bygglov för uppställningen av stationerna. Det innebär en prövning av lämpligheten ur såväl planmässig som estetisk synpunkt. Även grannar kan ofta behöva höras.

Kommunerna har tilldelats särskilda tillsynsuppgifter enligt miljöbalken och skall samråda med producenterna i frågor som rör insamlingen i kommunen. En nyhet i miljöbalken och förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken är kravet att de s.k. operativa tillsynsmyndigheterna senast den 30 juni 1999 skall ha gjort en utredning om tillsynsbehovet inom sina ansvarsområden. Myndigheterna skall härfter varje verksamhetsår upprätta en

²³ Regeringsbeslut 1999-03-25

²⁴ Mikael Ankers, Förpackningsinsamlingen AB

plan baserad på utredningen och regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten. De s.k. tillsynsvägledande myndigheterna skall granska och utvärdera de operativa tillsynsmyndigheternas tillsynsarbete. Naturvårdsverket och länsstyrelserna är tillsynsvägledande myndigheter.

Kommunerna och tillsynen

Kommunen har den operativa tillsynen över hur producentansvaret tillämpas. Med operativ tillsyn menas den tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller åtgärd. I detta fall producenternas verksamhet.

Inom kommunen är det vanligtvis den kommunala miljönämnden som utövar tillsynen av efterlevnaden av producentansvarsbestämmelserna. Kommunerna har ofta en teknisk förvaltning som svarar för renhållningen och som också har kontakt med de entreprenörer som producenterna anlitar för insamlingen. Det förekommer dock ett stort antal olika lösningar i kommunerna men i huvuddelen är det minst två tjänstemän på olika avdelningar som har uppgifter som berör producentansvaret. Det finns därmed en viss risk att den externa informationen inte alltid når ut till samtliga berörda. Den information som materialbolagen genom Förpackningsinsamlingen gått ut med om ersättning för bl.a. lokal information tycks inte alla kommuner känna till.²⁵

Fortfarande råder stor osäkerhet vad som ingår i kommunernas tillsyn.²⁶ Att tillsynen omfattar hur verksamheten kring återvinningsstationerna sköts är känt men inte att kommunen skall kontrollera om enskilda producenter samlar in "sina" restprodukter och rapporterar resultatet till Naturvårdsverket. De producenter som själva tar sitt ansvar, dvs. de som inte är anslutna till REPA-registret, skall också omfattas av tillsynen. De skall också återrapportera insamlingsresultatet till Naturvårdsverket och EG-kommissionen.²⁷ I regeringens proposition 1997/98:45 klargörs att tillsynen i den mån det avser skyldigheten för varje producent att vidta ålagda åtgärder bör ligga på kommunen. Det ligger enligt regeringen ett värde i att kommunen får en helhetsbild av hur de lokala producenterna fullgör sitt producentansvar och vid behov ingriper.

Det stora flertalet kommuner som besvarade revisorernas enkät, 201 av 277, svarade nej på frågan om de gjort någon uppföljning av om enskilda producenter tar sitt ansvar. Detta har också bekräftats vid kommunbesök. Orsaken till det bristande intresset hos kommunerna tycks bero på dels bristande resurser, dels en uppfattning att regelverket, som det är utformat i dag, inte ger kommunen tillräckliga möjligheter att nå framgång mot producenter som inte fullgör sina skyldigheter. En annan orsak kan i vissa kommuner fortfarande vara en osäkerhet om vad som ingår i tillsynen. Dessa oklarheter och brister i regelsystemet har uppmärksammats i tidigare undersökningar av såväl Naturvårdsverket som Kommunförbundet.

²⁵ Mikael Ankers, Förpackningsinsamlingen AB

²⁶ Se avsnitt 6 nedan

²⁷ Prop.1997/98:45, s. 512

REPA har ett intresse av att dessa producenter fullgör sina åligganden på samma sätt som de producenter som är anslutna till bolaget. REPA försåg tidigare kommunerna med s.k. svarta listor med uppgifter om vilka producenter som inte var anslutna. Nu har REPA i stället en regional organisation omfattande fem personer som åker ut till sådana företag som man anser bör ansluta sig. Om de påträffar producenter som uppenbarligen inte tar sitt ansvar eller inte ansluter sig till REPA kontaktas kommunen som får ta ställning till eventuella åtgärder²⁸.

Tillsynsverktygen används inte

Enligt miljöbalken har kommunen rätt till upplysningar och tillträde samt rätt att meddela föreläggande om det behövs för att förmå producenter att ta sitt ansvar. Denna möjlighet har endast en kommun i landet utnyttjat.

Österåkers kommun beslutade 1996 att förelägga WMI Sellbergs AB om renhållning och städning intill utplacerade behållare för glas i kommunen. Efter överklagande undanröjde länsstyrelsen beslutet bl.a. med motiveringen att kommunen inte hade rätt att generellt förelägga bolaget att vidta renhållningsåtgärder. Om glasigloos ställs på offentlig platsmark skall renhållningen regleras i avtal mellan parterna. På enskild mark som upplåts skall renhållningen regleras i upplåtelseavtal mellan parterna, dvs. fastighetsägaren och materialbolagen.

Österåkers kommun har genom fyra nya beslut förelagt de olika materialbolagen att genomföra tätare tömning och placera ut ytterligare behållare för förpackningar. Kommunen fullföljde aldrig ärendet utan diskuterar med materialbolagen olika lösningar.

Naturvårdsverket föreslog år 1996 i rapporten *På väg mot producentansvar* (rapport 4519) att även övriga tillsynsmyndigheter, dvs. Naturvårdsverket och länsstyrelserna, skulle ges samma verktyg som kommunerna. Detta motiverades av att kommunerna var osäkra på uppgiften och att det fanns ett stort behov av stöd och styrning när det gäller vilka krav som kan ställas på materialbolagen. Enligt verket var det mindre lämpligt att enskilda kommuner riktar direkta krav mot materialbolagen i frågor om servicegrad och information samt vad som i olika situationer kan anses miljömässigt godtagbart omhändertagande av avfallet. Dessa frågor borde ses i ett nationellt perspektiv.

Österåkers kommun har även skriftligen begärt att Naturvårdsverket skall ingripa. Kommunen menade i skrivelsen att det måste vara de lokala och faktiska förutsättningarna som skall vara avgörande för lämpliga insamlings-system och inte teoretiska ekonomiska beräkningar. Naturvårdsverket konstaterar i sitt svar den 17 februari 1999 bl.a. att ”verket under den senaste tiden från flera håll noterat ett växande missnöje med skötseln av landets återvinningstationer.” Det har uttryckts farhågor att servicegraden i vissa fall är för låg och att allmänheten tappar tilltron till källsortering som idé. Detta är allvarligt”. Naturvårdsverket meddelade också att man inom ramen för

²⁸ Mikael Ankers, Förpackningsinsamlingen AB

verkets uppdrag att följa upp bestämmelserna ytterligare skulle belysa problemställningen.

En ytterligare oklarhet är mot vem kommunen skall rikta sig när förelägganden övervägs – direkt mot producenten, materialbolagen, Förpackningsinsamlingen AB eller de entreprenörer som anlitas för insamlingen.

Om det är fråga om en producent som uppenbarligen inte fullgör sitt ansvar att samla in och transportera bort "sitt" avfall, exempelvis enskilda företag som inte är anslutna till REPA, bör det inte vara några problem att definiera motparten. Om det däremot rör sig om ostädade eller obefintliga återvinningsstationer blir det svårare. Vem står för nedskräpningen vid en station där flera fraktioner samlas in av olika entreprenörer, och vilken servicegrad i fråga om antal stationer m.m. är att anse som tillräcklig för sitt syfte?

Är det entreprenören eller materialbolagen som bör ställas till svars? Här finns fortfarande oklarheter och inte heller någon rättspraxis för kommunerna att tillgå. Materialbolagen och entreprenörerna har ingen rättslig ställning vilket gör att kommunen får vända sig till ett producentkollektiv eller välja ut någon lokal producent eller entreprenör.

När det gäller städningen vid stationerna har materialbolagen nu bestämt att i kommande avtal utse någon särskild "städentreprenör" som får ansvara för renhållningen vid stationerna. Ändringen tillkom som ett resultat av det möte som miljöministern kallade till i januari 1999 och som skall följas upp med ett nytt möte med parterna i slutet av maj.²⁹

Naturvårdsverket har tidigare påpekat för regeringen problemet med att kommunerna inte har någon egentlig motpart och ansett det vara mycket otillfredsställande från effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt. I sin tillsynskampanj 1995, som redovisades i rapporten *Producentansvaret – det första steget* (rapport 4518), föreslog verket därför att materialbolagen skulle ges juridisk status samtidigt som man föreslog att både Naturvårdsverket och länsstyrelserna skulle ges tillsynsverktygen. Förslagen lämnades utan åtgärd av regeringen.

Informationen till hushållen

Kommunens övergripande ansvar för avfallshanteringen innebär även att kommunen skall informera kommuninvånarna om deras ansvar att källsortera sitt hushållsavfall. Vid det reglerade samrådet mellan producenter och kommuner skall bl.a. informationsfrågan tas upp. Information om var och hur hushållen skall lämna det utsorterade avfallet som omfattas av producentansvar åvilar helt producenterna. Uppenbarligen anser kommunerna det nödvändigt att ta egna initiativ utan att få någon ersättning från producenterna. Om producenterna är skyldiga att gå ut med information lokalt eller endast ge rikstäckande information är en fråga som har diskuterats. Regelverket ger inte något svar men Förpackningsinsamlingen har som tidigare nämnts gått ut med ett erbjudande till samtliga kommuner att man betalar

²⁹ Mikael Ankers, Förpackningsinsamlingen AB

kommunen 95 öre per invånare om kommunen åtar sig denna information. Av revisorernas granskning har framgått att kommunerna anser att bolagen betalar för lite för informationen och många tycks, som anförts ovan, inte heller känna till erbjudandet.

Kommunernas motpart är formellt den enskilde producenten men i praktiken vanligtvis materialbolagen eller de entreprenörer som materialbolagen anlitar. Förpackningsinsamlingen AB har ofta fått uppgiften att i materialbolagens ställe svara för kontakterna med kommunerna. Enligt Förpackningsinsamlingen har de under 1998 haft 600 olika kontakter med landets kommuner. Kontakterna genomfördes främst som enskilda kommunbesök men också genom regionala sammankomster där ett antal kommuner var närvarande.

Några tillämpningsföreskrifter om hur samrådet och informationen bör gå till har inte getts ut av Naturvårdsverket.³⁰ Producenterna och kommunerna har därför att tillsammans finna lämpliga samrådsformer. Hur detta samråd fallit ut diskuteras närmare i den följande framställningen.

5.2 Naturvårdsverkets uppgifter och resurser

Naturvårdsverket är central tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. De effektmål som regeringen angett i budgetpropositionen (prop. 1998/99:1 bilaga) för Naturvårdsverkets verksamhet är att:

- skydda människors hälsa
- bevara den biologiska mångfalden
- främja en långsiktigt god hushållning med naturresurser
- skydda natur- och kulturlandskap.

Naturvårdsverket skall bidra till att målen nås genom att vara sammanhållande och pådrivande i miljöarbetet, såväl nationellt som internationellt. Verkets arbete skall också främja en ekologiskt hållbar utveckling.

Naturvårdsverkets verksamhetsmål för utveckling av miljöarbetet är bl.a. att ta fram underlag och ge förslag avseende bl.a. åtgärdsstrategier och styrmedel. Några av de viktiga aspekter och utgångspunkter för detta arbete är att bidra till att utveckla miljöpolitiska styrmedel samt utarbeta förslag som stimulerar utvecklingen av produkter och tjänster som leder till en minskad belastning på miljön, effektivare användning av naturresurser samt främjar återanvändning och återvinning. Uppföljning och utvärdering ingår i verkets uppgifter.

Från och med 1998 har verket en helt ny organisation, bl.a. föranledd av den nya miljöbalken. Omorganisationen har inneburit att ca 300 av verkets 470 medarbetare har fått helt eller delvis nya uppgifter.

Under generaldirektören finns 6 avdelningar under vilka totalt sorterar 26 enheter. Till verket är 5 olika råd eller nämnder knutna med olika uppgifter

³⁰ Björn Södermark, Naturvårdsverket

och ansvar bl.a. ett tillsynsråd med företrädare från olika myndigheter och organisationer.

En särskild projektverksamhet bedrivs under verkstaben i syfte att bättre kunna använda den kompetens som finns på olika håll i linjeorganisationen och för samlade utvecklingsinsatser. Fullt utbyggd skall projektverksamheten omfatta ca 10–15 % av verkets samlade resurser.

Flera olika avdelningar och enheter arbetar med frågor som på ett eller annat sätt har beröring med producentansvaret. Miljörättsavdelningen, Avdelningen för hållbar samhällsutveckling samt Miljöanalysavdelningen är de som är främst berörda. Den personal som direkt arbetar med frågorna uppgår till 5–6 personer inom verket. Uppskattningsvis åtgår totalt 2 personår till dessa uppgifter.³¹

Naturvårdsverket och producentansvaret

I Naturvårdsverkets övergripande tillsyn ingår att följa upp effekterna av producentansvarsbestämmelserna. Verket är s.k. central tillsynsvägledare vilket innebär att myndigheten skall stödja, följa upp och utvärdera hur kommunernas operativa tillsyn inom området bedrivs.³²

Verket är regeringens expertmyndighet och skall förse regeringen med det material som behövs för att regeringen skall kunna utvärdera systemet och återrapporera verksamheten till riksdagen. Det innebär att verket bl.a. skall följa upp hur de olika aktörerna påverkats och vilka effekter i övrigt bestämmelserna fått. Det är också verket som tar emot kommunernas avfallsplaner och producenternas uppgifter om insamlingen av avfallet och om målen nåtts. Aktörerna är många inom såväl producentledet som berörda myndigheter, kommuner och organisationer.

Regeringsuppdragen

De senaste två åren har regeringen i regleringsbreven gett Naturvårdsverket ett stort antal uppdrag. Budgetåret 1998 gavs totalt 30 uppdrag varav minst 5 berörde producentansvaret. Några av dem gäller den årligen återkommande uppföljningen av producentansvaret och måluppfyllelsen. I regleringsbrevet för år 1999 ges 15 specificerade uppdrag samt 10 återrapporeringsuppdrag. Två uppdrag berör direkt producentansvaret.

Utöver uppdragen från regeringen skall myndigheten ta de initiativ som den anser motiverade för att förse regeringen med underlag för sina ställningstaganden inom området. I regleringsbrevet för 1999 anges målet för utvecklingen av miljöarbetet vara ”att ta fram underlag och ge förslag avseende dels åtgärdsstrategier och styrmedel, dels sammanvägda bedömningar av miljörisker och ur miljöperspektiv satta i relation till andra samhällsintressen.”

³¹ Björn Södermark och Lena Jacobsson, Naturvårdsverket

³² Miljöbalkens tillsynsförordning

Naturvårdsverket genomförde hösten 1995 en tillsynskampanj i elva kommuner och hos samtliga materialbolag för att få en bild bl.a. av kommunernas tillsyn över producenterna. Kampanjen resulterade i rapporten *På väg mot ett producentansvar?* (rapport 4519). Verket fann en stor osäkerhet hos kommunerna om hur denna tillsyn skulle bedrivas och att informationsinsatserna från centralt håll varit dåliga, om inte rentav obefintliga. Stor förvirring om vad producentansvaret egentligen innebär för de olika aktörerna tycktes råda på alla nivåer. Fördelningen av tillsynsansvaret mellan central, regional och lokal nivå behövde enligt verket tydliggöras.

Naturvårdsverket ansåg att materialbolagen och deras representanter borde göras till parter i lagstiftningen och att tillsynen över dessa skulle utövas av Naturvårdsverket i stället för kommunerna. Verket menade att kommunerna skulle nedprioritera verksamheten på grund av att den inte var avgiftsfinansierad.

Kampanjen ledde till att verket gav förslag på följande lagändringar:

- ett obligatoriskt samråd med kommunen införs
- producenternas centrala organisationer, materialbolagen, får en definierad roll i lagstiftningen (juridiskt ansvar)
- länsstyrelserna och Naturvårdsverket får tillgång till samma tillsynsverktyg som den kommunala miljönämnden.

Förslagen ledde inte till lagändringar men den samrådsskyldighet som nu gäller mellan producenter och kommuner kom att införas i förordningarna. Materialbolagen gavs däremot inget juridiskt ansvar vid sidan av producenterna. Det är fortfarande endast kommunen som har tillsynsverktygen.

Andra utvärderingar

I januari 1996 rapporterade Naturvårdsverket sitt regeringsuppdrag att utreda behov av åtgärder på områden där producentansvar införts. I rapporten redovisar verket bl.a. hur systemen för de olika varugrupperna hade fungerat och hur producenterna fullgjort sitt ansvar. En av de viktigaste slutsatserna i rapporten *Producentansvar – det första steget* (rapport 4518) var att grundförutsättningarna för producentansvaret inte bör ändras och att producenternas odelade fysiska och ekonomiska ansvar bör behållas tills vidare. Naturvårdsverket föreslog vissa ändringar i förordningen om förpackningar vad gällde rapporteringsskyldigheten för producenterna. Här gjorde också verket den samhällsekonomiska analys beträffande glas och returpapper som redovisas i avsnitt 10 nedan.

I två rapporter från år 1997 respektive år 1998 *Har producenterna nått målen?* (rapport 4748 och 4892) följer Naturvårdsverket upp nivåerna av återanvändning och återvinning som producenterna nådde upp till under år 1996 respektive år 1997. Uppföljningen av måluppfyllelsen görs enligt uppdrag från regeringen årligen. Naturvårdsverket återger också kortfattat sina iakttagelser i övrigt kring hur producentansvaret fungerar, bl.a. om materialbola-

gens informationsinsatser och nedskräpningen vid återvinningsstationerna. Iakttagelserna i den rapporten grundar sig huvudsakligen på materialbolagens och Förpackningsinsamlingens uppgifter.

En annan mer omfattande utvärdering gjorde Naturvårdsverket i sin senaste rapport om producentansvarets miljöeffekter, *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?* (rapport 4938). I avsnitt 10 nedan sammanfattar revisorerna verkets slutsatser och återger kortfattat det underlag som verket haft att tillgå.

Ovannämnda rapporter är samtliga, förutom tillsynskampanjen 1995, återrapportering av regeringsuppdrag.

Tillsynsrådet

Tillsynsrådet som inrättades vid länsstyrelsen den 1 januari i år skall vara ett samrådsorgan för myndigheter som arbetar med tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken. I budgetpropositionen för 1999 anger regeringen att rådet har en särskilt viktig roll att fylla när det gäller en utvecklad, skärpt och effektiviserad tillsyn. Syftet med en samordning av tillsyns- och föreskriftsarbetet är enligt regeringen att stärka rättssäkerheten, effektiviteten och enhetligheten i tillsynsverksamheten.

Naturvårdsverket bedriver för närvarande ett projekt med företrädare från olika kommuner och länsstyrelser i syfte att utarbeta allmänna råd och föreskrifter till miljöbalkens regler bl.a. när det gäller kommunernas roll och ansvar som operativ tillsynsmyndighet.

Avfallsforskningsnämnden

Riksdagen inrättade år 1990 Avfallsforskningsrådet för att bygga upp och stimulera en tvärvetenskaplig forskning för ett avfallssnålt samhälle. Rådet flyttades senare över till Naturvårdsverket där det varit en fristående nämnd, Avfallsforskningsnämnden. Nämnden avvecklades vid årsskiftet och dess uppgifter tas delvis över av andra forskningsstödjande organ. Under de 8 åren har Avfallsforskningsrådet/Avfallsforskningsnämnden erhållit totalt 200 miljoner kronor till sin verksamhet varav olika forskningsprojekt erhållit 69%.

Avfallsforskningsnämndens anger helhetssyn och systemtänkande samt delat ansvar och samarbete som sin ledstjärna. Enligt Avfallsforskningsnämnden måste dessa utgångspunkter vara vägledande för den fortsatta forskningen för ett resurseffektivt samhälle.

I skriften *Forskning för ett resurseffektivt och hållbart samhälle*, där nämnden sammanfattar sin verksamhet under åren 1990–1998, framhålls vikten av tillräcklig kunskap och kompetens:

- inom industri, service och handel för att utveckla och införa miljöanpassade varor och effektiva system för hantering och återvinning
- som individer för att kunna anpassa vår livsstil och konsumtion

- från statens sida för att kunna precisera mål, ställa rätt krav och utforma effektiva styrmedel
- hos kommunerna för att kunna utforma bästa möjliga samhällsservice för att ta hand om restprodukterna.

5.3 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen svarar för den regionala tillsynen och är överprövningsmyndighet för de myndighetsbeslut som kommunen fattar i frågor som rör producentansvaret. Det innebär bl.a. att länsstyrelsen skall pröva de eventuella överklaganden av bygglov som krävs i vissa kommuner för återvinningsstationerna. På motsvarande sätt skall länsstyrelsen överpröva eventuella förelägganden mot producenterna om de brister i sitt ansvar. Av revisorernas kommunenkät framgick att sådana ärenden är mycket ovanliga. Endast en kommun i landet hade utnyttjat detta verktyg.

Kommunernas avfallsplaner skall när de antagits i kommunen skickas in till länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall sammanställa de kommunala avfallsplanerna inom sin region och överlämna sammanställningen till Naturvårdsverket. Länsstyrelsen gör däremot ingen prövning av avfallsplanernas innehåll och kvalitet.

I den regionala tillsynen ingår också ansvar över avfallsanläggningar på miljöskyddsförordningens 1a-1c listor vilka anger miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktiga och för vilken avgift skall betalas.

Länsstyrelserna har fått i uppdrag av regeringen att i samverkan med myndigheter, kommuner m.fl. fortlöpande inom ramen för arbetet med den samlade regionala miljöstrategin (STRAM) regionalt anpassa, precisera och konkretisera miljökvalitetsmålen. Länsstyrelsen samordnar detta arbete i länen i samverkan med Naturvårdsverket och övriga berörda centrala myndigheter. Syftet är att länsstyrelsen skall ta de initiativ som behövs för att stimulera miljömålsarbetet inom olika samhällssektorer och för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 oktober 1999 och därefter årligen senast den 1 mars varje år.

Av den resultatinformation som regeringen givit i budgetpropositionen för år 1999 om länsstyrelserna framgår att de flesta länsstyrelser prioriterat arbetet med tillståndsärenden på bekostnad av bl.a. tillsynsarbetet. Tillsynsarbetet rapporteras i vissa fall ha varit bristfälligt, och mot bakgrund av detta föreslår regeringen utökade resurser till länsstyrelserna.

I revisorernas granskning har ingen analys gjorts av länsstyrelsens regionala tillsyn över hur producentansvaret tillämpas, men vid de kontakter som tagits med tjänstemän inom några länsstyrelser framkom en stor tveksamhet om bestämmelserna som sådana och vad länsstyrelserna hade för uppgifter utöver överprövning av kommunala myndighetsbeslut. Att länsstyrelsens roll inom producentansvarsområdet är oklar ansåg även övriga tillfrågade aktörer.

Regeringen har i regleringsbrevet för år 1999 givit Naturvårdsverket i uppdrag att följa upp länsstyrelsernas tillsynsarbete enligt miljöbalken, inklusive deras rapportering av överträdelseärenden.

Vid det tillsynsråd som bildades vid årsskiftet under Naturvårdsverket har länsstyrelsen en representant.

Revisorernas iakttagelser

Kommunerna har fortfarande en central roll inom avfallshanteringen. Producentansvaret har inneburit att ansvaret för hushållsavfallet numera delas mellan kommunerna och producenterna. Det har även inneburit att kommunen fått nya uppgifter och en ny roll – den operativa tillsynen över verksamheten och producenterna.

Hur tillsynen skall bedrivas och vad som skall ingå i den tycks fortfarande vara oklart. Naturvårdsverket har inte gett ut tillämpningsföreskrifter till förordningen. Såväl Förpackningsinsamlingen som flera kommuner har framhållit värdet av att sådana ges ut.

Kommunerna använder sig inte av tillsynsverktygen vilket antingen beror på bristande resurser, osäkerhet om vad som ingår i tillsynen eller en bristande tilltro till dem. Framför allt finns en stor oklarhet om vem som är kommunens motpart och hur kommunen skall agera när förelägganden och förbud övervägs. En lösning som Naturvårdsverket föreslog redan år 1995 var att materialbolagen skulle ges juridisk status. I samband med sitt förslag bedömde verket att materialbolagen har sådana ekonomiska förhållanden att de skulle kunna göras till ansvariga aktörer enligt producentansvarsregleringen. Det kunde enligt verket även övervägas om man skulle ställa krav på att materialbolagen skulle fondera medel för att ha i reserv för att kunna betala eventuella vitesförelägganden i en sådan roll. Som framgår av avsnitt 9 nedan har materialbolagen i dag en mycket god ekonomisk ställning.

Naturvårdsverket har som central tillsynsmyndighet uppgiften att följa upp hur producentansvaret fungerar. Enligt de mål för verksamheten som anges i regleringsbrevet skall myndigheten arbeta aktivt för utvecklingen av miljöarbetet.

Naturvårdsverket har under de år bestämmelserna tillämpats erhållit flera uppdrag från regeringen som rör producentansvaret. Verket har återrapporterat uppdragen och i några fall föreslagit mindre regeländringar. Naturvårdsverket genomförde år 1995 på eget initiativ en tillsynskampanj i ett antal kommuner för att utvärdera regelsystemet.

I dag har Naturvårdsverket avsatt resurser motsvarande två personår för frågor som rör producentansvaret. Uppdragen från regeringen genomförs huvudsakligen i form av olika projekt där flera personer från olika avdelningar är involverade. I revisorernas granskning har framkommit att verket övervägt flera olika insatser för att följa upp hur producentansvaret tillämpas. Verket konstaterade t.ex. i rapporten *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?* (rapport 4938) att en samhällsekonomisk analys av producentansvaret bör genomföras.

När producentansvaret infördes år 1994 förändrades kommunernas roll i den kommunala avfallshanteringen. Monopolet på omhändertagandet av hushållsavfall avskaffades. Kommunernas monopol gäller numera endast det hushållsavfall som inte omfattas av producentansvaret. Det nya avfallshanteringssystem som detta medförde har inneburit stora omställningar för kommunerna.

6.1 Kommunenkäten och revisorernas kommunbesök

För att få reda på hur kommunerna ser på producentansvaret gick revisorerna i februari 1999 ut med en enkät till alla 289 kommuner i Sverige. Enkäten riktades till de ansvariga för avfallshanteringen och tillsynen i kommunerna. Frågorna handlade bl.a. om skötseln av återvinningsstationerna, kommunernas relationer till producenterna samt hur informationen till kommuner och hushåll sköts. 277 kommuner svarade på enkäten vilket innebär en svarsfrekvens på 96 %.

I granskningen har också tio kommunbesök genomförts där ansvariga för avfallshanteringen inom kommunerna intervjuats. Urvalet av kommuner baserades på folkmängd, geografiskt läge och tätortsgrad. De kommuner som besöktes var Nacka, Haninge, Falun, Helsingborg, Valdemarsvik, Stockholm, Kiruna, Älvsbyn, Norrtälje och Göteborg.

Kommunernas tillsyn och samrådet med producenterna

Kommunerna har ett tillsynsansvar enligt producentansvarsförordningarna. Tillsynsansvaret innebär att kommunerna skall följa upp bestämmelserna i anslutning till producentansvaret och verka för att de efterlevs. Det framgår av revisorernas enkät att kommunernas tillsynsaktivitet har varit låg. Endast en fjärdedel av kommunerna svarade att de bedriver någon uppföljning för att se om producenterna är anslutna till något materialbolag eller på annat sätt omhändertar avfallsprodukter i enlighet med producentansvarsförordningarna. Vidare har tillsynsförfarandet endast vid ett tillfälle resulterat i att en kommun har beslutat om föreläggande eller förbud på grund av att producenterna brustit i sitt ansvar.

Det obligatoriska samrådet mellan kommuner och producenter har däremot ofta genomförts. I kommunenkäten uppgavs att samråd med producenterna har skett i 83 % av kommunerna. När Kommunförbundet ställde samma fråga i en enkätundersökning till kommunerna år 1997 hade samråd skett i 55 % av kommunerna.

Att samråd har genomförts betyder inte att kommunen och producenterna har kommit överens. Bland de kommuner där samråd genomförts har knappt två tredjedelar av fallen resulterat i avtal eller annan överenskommelse. Vid revisorernas kommunintervjuer vittnade framför allt de mindre kommunerna som besöktes om betydande samarbets- och kontaktproblem med producenterna. Det framgår också av enkätresultatet att små kommuner och gles-

bygdskommuner har haft svårare att uppnå avtal eller överenskommelse med producenterna än större kommuner och tätorter.

Ytterligare en faktor som tycks ha betydelse för samrådet är om producenterna köper insamlingstjänster av kommunerna eller kommunala bolag. Det framgår av revisorernas kommunenkät att samrådet oftare har resulterat i överenskommelser i de kommuner som sköter någon insamlingstjänst åt producenterna än i andra kommuner. Antalet kommuner som sköter sådan insamling ligger på samma nivå som när Kommunförbundet genomförde sin enkät år 1997. I båda enkätundersökningarna svarade drygt hälften av kommunerna att de sköter någon insamlingstjänst åt producenterna.

Avfallshanteringen och återvinningsstationerna

I svaren på revisorernas kommunenkät anges att producenterna bedriver någon form av insamlingsverksamhet i så gott som alla kommuner. Endast tre kommuner svarade att det inte sker någon insamling av förpackningar och/eller glas. Insamling av däck förekommer inte i lika stor omfattning som förpackningar och glas. I drygt hälften av kommunerna samlas det in däck.

Det var stor spridning på kommunernas åsikter angående frågan om hur systemet med återvinningsstationer generellt sett fungerar. Hälften av kommunerna uppgav i enkätsvaren att systemet fungerar ganska bra eller mycket bra. En femtedel av kommunerna ansåg att systemet varken fungerar bra eller dåligt. Slutligen angav drygt en fjärdedel av kommunerna att systemet fungerar ganska dåligt eller mycket dåligt.

Kommunerna i enkätundersökningen gavs även möjlighet att precisera bristerna i systemet med återvinningsstationer. De vanligaste bristerna angavs vara dålig städning/snöröjning av stationerna, för få tömningar och för få stationer. Utöver de svarsalternativ som fanns angivna i enkäten uppgav många kommuner även att det finns brister när det gäller informationen i anslutning till stationerna. I några av de kommuner som besöktes framstod det som att stationernas utformning var ett stort problem. I något fall var stationernas utformning en huvudorsak till att samrådet ej fungerat. Det har berott på att kommunens, konsumenternas och entreprenörernas intressen har stått emot varandra när det gäller frågor om funktion, inverkan i stadsmiljön och allmänna estetiska hänsynstaganden.

Av svaren i enkätundersökningen framgår det att kommunerna anser att systemet med återvinningsstationer fungerar bättre i de fall kommunerna själva involveras i den praktiska verksamheten. De kommuner där producenterna köper insamlingstjänster av kommunerna eller kommunala bolag är mer positiva till systemet och redovisade färre brister i anslutning till återvinningsstationerna.

Det framgick även av revisorernas kommunbesök att många kommuner framför allt är missnöjda med producenternas roll i anslutning till systemet med återvinningsstationer. Det framfördes vid ett flertal intervjuer att kommunerna själva vidtar åtgärder i anslutning till stationerna och därmed utför uppgifter som ligger under producenternas ansvar. Detta bekräftades också i revisorernas enkät där 83 % av kommunerna svarade att de på eget initiativ,

Information och återföring av resultat

Av enkätundersökningen framgår att producenternas informationsverksamhet i anslutning till avfallshanteringen har haft stora brister. En stor del av kommunerna uppgav i enkäten att producenternas information till hushållen angående omhändertagande av avfallet är dålig. Tre fjärdedelar av kommunerna svarade att informationen varit ganska dålig eller mycket dålig. En femtedel av kommunerna ansåg att informationen varken varit bra eller dålig. Endast 4 % av kommunerna tyckte att informationen har varit ganska bra och ingen kommun ansåg att informationen varit mycket bra. Kommunerna har dessutom i stor utsträckning själva gått ut med egen information. Två tredjedelar av kommunerna uppgav att de på eget initiativ gått ut med information till hushållen.

Även återföringen av insamlingsresultatet till kommuner och hushåll har fungerat dåligt. Drygt två tredjedelar av kommunerna svarade att de inte får information från producenterna angående insamlingsresultatet i kommunen. När det gäller återföringen till hushållen svarade 95 % av kommunerna att hushållen inte fått någon information av producenterna angående insamlingsresultatet.

En fråga som diskuterats i anslutning till redovisningen av insamlingsresultat är om konstruktionen med nationella mål bör förändras. Ett alternativ som revisorerna tog upp i enkäten är att bryta ner de nationella målen till regionala eller lokala mål. Två tredjedelar av kommunerna i enkäten ansåg att regeringens nationella återvinningsmål för omhändertagande av avfall bör brytas ned till lokala mål.

Hushållens kostnader och servicen till företagen

Ett argument som framförts vid införandet av producentansvaret har varit att konsumenterna skall ha möjlighet att minska sina avfallskostnader. Den ökade återvinningen skulle inte orsaka höjda taxor för hushållen. Revisorerna frågade i enkäten om hushållen har kunnat minska sina avfallskostnader efter införandet av producentansvaret. Endast en tredjedel av kommunerna svarade att producentansvaret har inneburit att de har kunnat erbjuda hushållen en lägre renhållningsavgift.

I de kommuner revisorerna besökte har hushållen haft möjligheten att minska en rörlig del av soptaxan som baseras på antal hämtningar och sopkärlens storlek. Däremot hade den fasta delen av hushållens taxa ökat i flera kommuner vilket sades bero på att kommunen fått bära ökade kostnader till följd av källsorteringen. Det rör sig t.ex. om ökade insamlingskostnader och stora investeringar i nya sopsanläggningar. Några av de kommuner som besöktes bedömde därför att hushållen hade fått ökade kostnader till följd av producentansvaret.

Revisorernas avsikt med granskningen har också varit att se hur företagen har bemötts av producenterna. Förpackningsförordningen ger producenterna

en skyldighet att se till att även företagens och storförbrukares förpackningar kan lämnas i "lämpliga insamlingssystem". De skall inte drabbas av kostnader för bortforsling till insamlingssystem som motsvarar de kostnader man skulle haft även utan producentansvar.³³ Företagen drabbas i så fall av dels förpackningsavgiften, dels källsorteringskostnader samt dessutom kostnader för bortforslingen. I vilken mån företagen har möjlighet att kostnadsfritt göra sig av med avfallet togs därför upp i enkäten. Endast 17 % av kommunerna svarade att producenterna har ordnat kostnadsfri insamling åt företag och industrier. Till viss del är det emellertid ett osäkert resultat eftersom en tredjedel av kommunerna svarade att de inte vet om producenterna ordnat kostnadsfri insamling.

Revisorernas iakttagelser

Revisorerna konstaterar att systemet med producentansvar fortfarande inte tycks fungera tillfredsställande. Av kommunenkäten framgår att flera av de brister som Naturvårdsverket pekade på hösten 1995 i rapporten *På väg mot ett producentansvar?* (rapport 4519) fortfarande finns kvar. I stort sett samma brister fann Kommunförbundet i sin uppföljning år 1997. Vid revisorernas kommunbesök bekräftades problemen.

Kommunerna får ofta bekosta renhållning vid stationerna och genomföra informationsinsatser. Även antalet stationer och deras utformning har varit upphov till meningsskiljaktigheter mellan kommuner och producenter. Det har visat sig att materialbolagens uppfattning om lämpliga insamlingssystem och lämplig servicegrad i många fall inte överensstämmer med kommunernas. Detta har på många håll inneburit mycket långdragna förhandlingar och svårigheter att komma överens vid samråden.

Det är dessutom tveksamt om producenterna tar sitt ansvar gentemot företag och storförbrukare. Utbyggnaden av återvinningsstationer för att underlätta företagets källsortering tycks vara eftersatt.

³³ Naturvårdsverket, *Producentansvar – det första steget*, rapport 4518, s. 49

Hushållen och andra förbrukare av förpackningar skall enligt förordningen om producentansvar sortera ut förpackningar från övrigt avfall och lämna dem i de insamlingssystem som producenterna tillhandahåller.³⁴ Konsumenterna har således en skyldighet att källsortera. Förutsättningen är att producenterna tillhandahåller insamlingssystem i kommunerna och att hushållen och andra erhåller information om detta. Som nämnts ovan utgör samrådet mellan producenter och kommuner det forum där frågor angående insamlingssystemet bör lösas. Om producenterna brister i det avseendet har kommunen en skyldighet att ingripa.³⁵

Det finns som tidigare nämnts inga sanktionsmöjligheter mot konsument/hushåll som inte källsorterar. Bestämmelserna kan på så sätt anses bygga på hushållens goda vilja. Att det finns ett stort intresse för källsortering hos allmänheten har framgått av några undersökningar som genomförts av Konsumentverket och SIFO.

7.1 Fyra studier av konsumenternas källsortering

Konsumentverket granskade i en studie år 1997 konsekvenserna för konsumenterna och deras upplevelser av källsortering efter det att förordningen om producentansvar infördes. I studien ingick 400 hushåll i fyra kommuner, Boden, Helsingborg, Mark och Täby. Resultatet publicerades i rapporten *Källsortering i fyra kommuner – Vad har producentansvaret betytt för hushållen?*

Ytterligare tre undersökningar angående svenska konsumenters syn på återvinningen och hushållens hantering av sopsorteringen har nyligen genomförts av SIFO. Två intervjuundersökningar genomfördes år 1998 på uppdrag av Förpackningsinsamlingen och Vår Bostad. Resultatet i Förpackningsinsamlingens undersökning redovisades i rapporten *Allmänheten om återvinning*, och Vår Bostads undersökning redovisades i rapporten *Svenskarnas hantering av hushållssoporna*. Den tredje intervjuundersökningen genomfördes i februari år 1999 på uppdrag av Svensk Kartongåtervinning. Denna undersöknings resultat publicerades i rapporten *Förpackningsåtervinning och återvinningsstationer*.

Hushållens källsortering

Konsumentverkets studie ger en positiv bild av hushållens inställning till och arbete med källsortering. En majoritet av hushållen svarade att källsortering inte leder till problem med plats i huset, tid, lukt, antal avfallsfraktioner eller transport av avfall. Hushållen uppskattade att det tar 7–35 minuter per vecka att sortera, skölja och rengöra förpackningar samt sköta hemkompost. Till detta kommer tid för att transportera bort sorterat avfall.

³⁴ SFS 1998:494, § 5

³⁵ Prop. 1997/98:45, s. 512

Drygt tre fjärdedelar av de konsumenter som tillfrågades i de tre SIFO-undersökningarna uppgav att de sorterar förpackningarna och lämnar dem till återvinningsstationer. Det framgår även av SIFO-undersökningarna att hushållens ambitionsnivå när det gäller att sortera varierar för olika sorters förbrukade förpackningar. I Förpackningsinsamlingens rapport svarade t.ex. 96 % av de tillfrågade att de sorterar glasflaskor, 64 % svarade att de sorterar mjölkpaket och 58 % uppgav att de sorterar plastburkar. Resultatet i Vår bostads rapport visar på samma tendens. Där uppgav 98 % av de intervjuade att de sorterar glas- och plastflaskor, 54 % svarade att de sorterar konserver samt 52 % uppgav att de sorterar mjölk- och filpaket.

I samma rapport svarade 60 % av de intervjuade att de tar bilen när de forslar hushållssoporna till återvinningsstationen. En majoritet, drygt tre femtedelar, av de tillfrågade i Förpackningsinsamlingens undersökning svarade att de brukar lämna sina förbrukade förpackningar i samband med något annat ärende. En femtedel av de tillfrågade svarade att de brukar åka en särskild tur med bilen för att lämna sina förbrukade förpackningar.

Vidare framgår det att konsumenterna vanligen besöker återvinningsstationer någon gång i månaden. Knappt hälften av de intervjuade i Förpackningsinsamlingens undersökning angav att de besöker en återvinningsstation för förbrukade förpackningar en till fyra gånger per månad. En fjärdedel svarade att de besöker en återvinningsstation en/ flera gånger per vecka. Knappt en tredjedel av de tillfrågade svarade att de besöker en återvinningsstation några gånger per år.

Informationen till hushållen

Det framgår av undersökningarnas resultat att konsumenterna har relativt goda kunskaper om hur källsorteringen fungerar. Av dem som sorterar svarade 80 % av de intervjuade i Förpackningsinsamlingens studie att de har fått tillräcklig information. Något fler uppgav att de har goda kunskaper om hur man skall sortera. Hälften av de intervjuade som sorterar svarade att de inte vill ha mer information. De konsumenter som svarade att de vill ha mer information vill framför allt veta vad som händer med förpackningarna efter sorteringen. Av dem som ville ha mer information uppgav två tredjedelar att de helst vill att informationen skall förmedlas av kommunen.

Konsumentverkets studie påvisar liknande resultat. Av undersökningen framgick att en klar majoritet, mellan 86 % och 98 %, av de svarande i alla fyra kommunerna tyckte att de har fått bra information om hur man bör sortera och var man skall lämna det sorterade avfallet. Däremot svarade drygt hälften av de intervjuade att de inte vet vad som händer med det sorterade avfallet och många ville ha mer information om det.

Skötseln av återvinningsstationerna

De deltagande i Konsumentverkets undersökning fick även uttala sig om skötseln av återvinningsstationerna. Stationerna betygsattes på en femgradigskala där 1 stod för oacceptabelt skötta, 3 för varken välskötta eller misskötta samt 5 för välskötta. Drygt tre av fem gav betyget 4 eller 5 och en

femtedel gav betyget 3. Konsumenternas positiva syn på hur återvinningsstationerna sköts bekräftades även i de tre SIFO-undersökningarna.

Trots denna positiva bild var det många konsumenter som uppgav att nedskräpning i anslutning till stationerna är vanligt. I Förpackningsinsamlingens rapport framgår det att drygt hälften av de intervjuade ansåg att stationerna är skräpiga ibland eller ofta. De vanligaste skälen till nedskräpning som uppgavs av de tillfrågade var nonchalans och slarv från konsumenterna själva samt att insamlingsbehållarna är fulla.

Systemet i framtiden

Drygt två tredjedelar av de intervjuade i Förpackningsinsamlingens undersökning svarade att de vill att framtidens återvinningssystem skall se ut som dagens. En femtedel svarade också att de mot en högre avgift kan tänka sig ett fastighetsnära system i framtiden. Konsumenternas förtroende för källsorteringssystemet framgick även i Vår Bostads studie där tre fjärdedelar av de intervjuade ansåg att sopsorteringen har ganska eller mycket stor betydelse för miljön i framtiden. Endast 3 % ansåg att det inte har någon betydelse alls.

Revisorernas iakttagelser

Undersökningarna som redovisats i detta avsnitt ger en positiv bild av konsumenternas inställning till källsortering. De ger även en mer positiv bild av renhållningen vid återvinningsstationerna och informationen än den bild revisorerna har fått från kommunenkäten och kommunbesöken. Detta kan till viss del förklaras med att kommunernas tjänstemän ofta möter problem genom klagomål från allmänheten. De kommunmedlemmar som är nöjda märks däremot inte i samma utsträckning. Det kan också framhållas att kommunernas missnöje med systemet till stor del bottnar i att många kommuner har känt sig tvingade att själva höja servicegraden och förbättra skötselns för att tillgodose konsumenternas krav.

Samtidigt bör det noteras när det gäller informationen till hushållen att uppgifterna endast baseras på de konsumenter som svarat att de källsorterar, dvs. två tredjedelar av underlaget. De konsumenter som svarat att de inte källsorterar ingår inte i underlaget.

Revisorerna konstaterar att konsumenterna i dag har en förhållandevis hög beredvillighet att ställa upp och göra insatser i syfte att skona miljön. Majoriteten av konsumenterna tycks också anse att såväl informationen som återvinningssystemen fungerar tillfredsställande. Det finns anledning att tro att konsumenternas beredvillighet och tilltro till systemets miljönytta gör att en viss nedsmutsning kring stationerna accepteras. Det var även många av de tillfrågade i enkätundersökningarna som ansåg att den nedsmutsning som förekommer beror på konsumenternas eget slarv. I det fallet läggs därmed inte skulden på systemet.

8.1 Lokala och regionala mål

De nationella mål som gäller för återvinning och återanvändning av avfall som omfattas av producentansvar har angetts av regeringen i de förordningar som reglerar verksamheten. I avsnitt 8.3 nedan redovisas målen och där konstateras samtidigt att de nationella målen i huvudsak har uppnåtts. Det är däremot oklart hur måluppfyllelsen ser ut i olika delar av landet. Trots det förutsätts att enskilda kommuner når upp till de nationella målen.

I flera remissvar till Naturvårdsverkets rapport *Har producenterna nått målen?* (rapport 4892) ifrågasätts om inte kommunernas olika förutsättningar motiverar att målen bryts ner på regional eller lokal nivå. De remissinstanser som förespråkar regionala eller lokala mål menar att kommunen och dess invånare skulle känna sig mer delaktiga i processen om man har regionalt och lokalt anpassade mål att mäta sig mot. På så sätt kan engagemanget för insamlingen upprätthållas och öka ytterligare.

I revisorernas kommunenkät svarade drygt två tredjedelar av kommunerna att det vore bra att införa regionala eller lokala mål. Även en stor del av de kommunrepresentanter som intervjuades vid kommunbesöken ställde sig positiva till en nedbrytning av de nationella målen. Uppfattningen att regionala och lokala mål kan skapa en större delaktighet i återvinningsprocessen framhölls också i kommunerna. Ett annat argument som framfördes vid kommunbesöken var att nedbrytning av de nationella målen medför större flexibilitet genom att en anpassning av målen till olika regionala förutsättningar möjliggörs.

Några aktörer, bl.a. Förpackningsinsamlingen, har påtalat svårigheterna med att uppskatta hur stora mängder av produkterna som tillförs marknaden i enskilda kommuner. Detta skulle innebära att det är svårt att följa upp lokala mål. Förpackningsinsamlingen hävdar att stora delar av förpackningsmaterialet går via kanaler som inte håller reda på kommungränser och att det därmed ofta är omöjligt att hänföra det till en viss kommun. Förpackningsinsamlingen framhåller även att ett nytt insamlingssystem är planerat där vilken entreprenör som helst kan lämna in material vid 35 olika mottagningspunkter runt om i landet. Detta kan komma att försvåra nedbrytningen av statistik till lokala nivåer. Det nya insamlingssystemet skall införas på försök i tre olika regioner under ett år och kommer i försöksskedet att inbegripa papper, metall- och plastförpackningar.

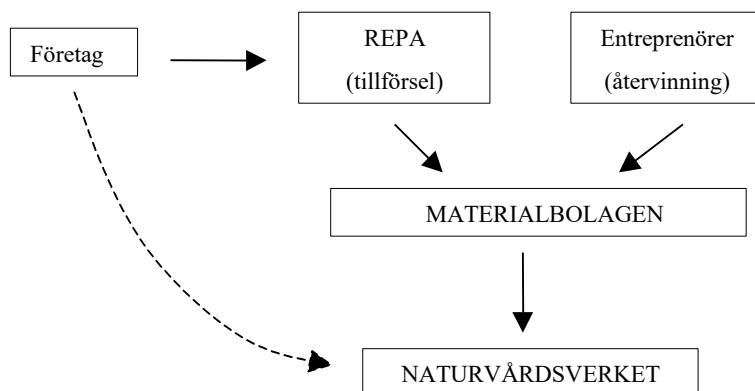
Även Naturvårdsverket anser att det är förenat med vissa praktiska svårigheter att bryta ned de nationella målen till lokal nivå. Enligt verket går det med en relativ exakthet att avgöra hur stora mängder som tillförs den nationella marknaden, men det är svårare att beräkna tillförseln på regioner eller kommuner.

Några representanter för entreprenörer och kommuner som revisorerna har talat med hävdar däremot att det går att dela upp resultatredovisningen på lokala enheter. Det kan dock innebära att den som sköter insamlingen måste förändra insamlingsrutinerna eller genomföra investeringar i ny mätutrustning.

En nödvändig förutsättning när man följer upp hur väl bestämmelserna inom avfallshanteringen fungerar och om uppsatta mål nås är att det finns tillförlitlig statistik att tillgå. Det är Naturvårdsverket som enligt förordningen (SFS 1992:1668) om officiell statistik har ansvaret för den officiella statistiken inom miljövårdsarbetet. Producenterna är i sin tur skyldiga att leverera uppgifter om insamlingsresultaten till Naturvårdsverket.

Uppgiftsflödet mellan företagen, REPA, materialbolagen, entreprenörer och Naturvårdsverket kan illustreras på följande sätt:

Figur 8.1: Uppgiftsflödet i insamlingssystemet



De anslutna företagen rapporterar mängderna tillförda förpackningar till REPA varje kvartal. REPA sammanställer dessa mängder och rapporterar vidare till materialbolagen. Svensk Glasåtervinning AB administrerar dock som framgått ovan själva sin del av verksamheten. De entreprenörer som har hand om insamling/återvinning sänder fakturor till materialbolagen där mängderna insamlat/återvunnet material framgår. Materialbolagen sammanställer därefter uppgifterna de får in och rapporterar resultatet till Naturvårdsverket. Vissa företag som själva organiserar insamling av sina förpackningar rapporterar direkt till Naturvårdsverket. Beräkningarna av återvinningsnivåerna grundar sig därmed på materialbolagens och enskilda producenters egna uppgifter.

Hur fastställs återvinningsnivåerna?

Naturvårdsverket framhåller i rapporten *Har producenterna nått målen?* (rapport 4892) att man bör skilja på insamlad och återvunnen mängd. Den insamlade mängden rymmer ofta ett inslag av felsorterat material och den återvunna mängden är således i många fall lägre än den insamlade. Verket utgår ifrån att återvinningen är den viktandel, av en till marknaden tillförd produkt, som utnyttjas igen, som t.ex. materialråvara, när den blivit avfall.

För att kunna beräkna återvinningen behöver man enligt SCB uppgifter om dels den tillförda mängden av en produkt, dels hur mycket av produkten som har gått till återvinning. Återvinningsnivåerna för respektive varuslag beräknas genom att det totala antalet produkter som gått till återvinning divideras med den tillförda mängden på marknaden.³⁶ Naturvårdsverket konstaterar att uppgifterna är svåra att fastställa på ett exakt sätt. Det är nödvändigt att göra vissa uppskattningar och bedömningar. Det innebär att osäkerheten i redovisade siffror är relativt stor. Naturvårdsverket pekar dessutom på att materialbolagen har redovisat förpackningsmängderna på olika sätt.

Mängden förpackningar i ett retursystem kan redovisas på två olika sätt. Antingen redovisas förpackningen en gång (den fysiska mängden) eller varje gång den går in i systemet (den utleverade mängden). Hur man väljer att redovisa har betydelse för både de totala mängderna som tillförts marknaden och för återvinningsnivåerna. För några materialslag måste man exempelvis göra en sammanvägning av materialåtervinning och återanvändning eftersom båda sätten av omhändertagande förekommer.

Naturvårdsverket framhåller vidare att lagerupbyggnad inte skall räknas in i återvinningsnivån. Material som gått till lager i stället för att upparbetas under året skall redovisas det år det återvinns. Enligt uppgifter från entreprenörerna sker lagring under längre tidsperioder av några materialslag, bl.a. metall. Återvinningsnivåerna kan därmed påverkas av tillfälliga fluktuationer på avsättningsmarknaden. Vissa typer av förpackningsmaterial går emellertid inte att lagra. I den mån det ej finns avsättning för detta avfall på marknaden i form av materialutnyttjande eller återanvändning så går det till förbränning.

Antalet producenter

Ytterligare en faktor som har betydelse för återvinningsnivåerna är antalet producenter som agerar på marknaden. Definitionerna i förordningarna har inneburit att antalet förpliktigade producenter blivit mycket stort. I förordningen (SFS 1997:185) om producentansvar definieras producenter såsom de som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer en förpackning eller en vara innesluten i en förpackning. Denna definition innefattar ett stort antal företag inom förpackningsindustri, distribution och handel. REPA har därför avgränsat populationen till företag som tillför fyllda förpackningar samt tillverkare och importörer av serviceförpackningar. Företag som inte tillhör någon av dessa kategorier eller har en årsomsättning som understiger 0,5 miljoner kronor behöver ej ansluta sig till REPA.

Ett problem som Naturvårdsverket tar upp i rapporten *Har producenterna nått målen?* (rapport 4892) är att vissa företag i den definierade populationen varken anmäler sig till något materialbolag eller till Naturvårdsverket. REPA gör bedömningen att dessa s.k. fripassagerare står för drygt 10 % av förpackningsvolymerna på marknaden.

REPA har byggt upp en databas över företag som eventuellt skall vara anslutna till registret. Databasen består i dag av drygt 75 000 företag och unge-

³⁶ Statistiska centralbyrån, statistikrapport PM M/MI 1997:5

får 10 000 av dessa är anslutna till REPA-registret. Enligt REPA är anslutningsgraden till registret osäker, vilket hänger samman med att det är svårt att fastställa hur många av alla företag som är verksamma inom industri och handel som är skyldiga att ansluta sig till registret.³⁷ Uppgifterna om företagen inhämtas från flera olika källor, framför allt olika företagsregister. Vid urvalet av företag till databasen utgår REPA från vad företagen enligt rubriker, SNI-koder m.m. sysslar med. Detta arbete försvåras även av att det tillkommer och försvinner företag i snabb takt på marknaden.

8.3 Hur fastställs målen och har nivåerna uppnåtts?

I förordningarna och lagarna för producentansvaret regleras vad det insamlade materialet skall gå till. Naturvårdsverket har återgett följande definitioner i rapporten *Har producenterna nått målen?* (rapport 4892). *Återanvändning* är att återfylla eller återanvända en förpackning i samma syfte som den är utformad för. *Återvinning* regleras i en bilaga i förpackningsförordningen och omfattar ett flertal återvinningssätt inklusive energiutvinning. *Materialutnyttjande* är en upparbetning i en produktionsprocess till det ursprungliga ändamålet eller till andra ändamål, energiutvinning ingår inte. *Materialåtervinning* är ett snävare begrepp än materialutnyttjande, här ingår t.ex. inte biologisk behandling av papper.

I samband med förordningen om producentansvar fastställdes ett antal målnivåer som skulle uppnås. De krav som ställdes framgår i tabell 8.1 nedan. Kraven från år 1997 gäller materialutnyttjande och återanvändning. De krav som träder i kraft år 2001 gäller däremot återvinning och inkluderar inte återanvändning.

³⁷ Mikael Ankers, Förpackningsinsamlingen AB

Tabell 8.1 Fastställda krav i förordningen för förpackningar

1999/2000:RR4

Bilaga 1

FÖRPACKNINGSSLAG	KRAV 1/1 1997 Återanvändning eller materialåtervinning	KRAV 30/6 2001 Återvinning
Glasförpackningar	70 %	70 % materialutnyttjande
Plastförpackningar	30 %	70 % *
Papp- och kartongförpackningar	30 %	70 % **
Förpackningar av stål	50 %	70 % materialutnyttjande
Wellpapp	65 %	65 % materialutnyttjande
Förpackningar av aluminium (ej dryck)	50 %	70 % materialutnyttjande
Dryckesförpackningar av aluminium	90 %	90 % materialutnyttjande
PET-flaskor	90 %	90 % materialutnyttjande

Källa: Regeringens skrivelse 1998/99:63

* Minst 30 % materialutnyttjande

** Minst 40 % materialutnyttjande

De stora skillnaderna efter halvårsskiftet år 2001 är att förpackningar som återanvänds inte betraktas som förpackningsavfall och att begreppet återvinning även innefattar förbränning av förpackningar. Procentsatserna för målnivåerna har också höjts för flera förpackningsslag. Naturvårdsverket anger i rapporten *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?* (rapport 4938) framför allt två orsaker till att målnivåerna varierar. Det konstaterades i utredningarna som föregick förordningen om producentansvar att miljöbelastningen generellt minskade med ökad återvinning och återanvändning. Naturvårdsverkets slutsats av detta är att målen bör höjas. Enligt verket ger målnivåerna även uttryck för vad som ansetts rimligt att uppnå.

Något som kan ha betydelse för de svenska målnivåerna i framtiden är införlivandet av EG:s förpackningsdirektiv (94/62/EG av den 20 december 1994) i svensk lag. De målnivåer som framgår av EG-direktivet är i dag lägre satta än de svenska kraven och de stater som skiljer sig från EU-normen måste tillgodose vissa krav. Medlemsstater som har eller planerar längre gående mål kan fullfölja dessa förutsatt att man har tillräcklig kapacitet för materialutnyttjande och återvinning. En annan förutsättning är att det enskilda initiativet inte hindrar andra medlemsstater att följa direktivet. Förpackningsdirektivets målnivåer skall revideras vart femte år, och nästa revidering skall beslutas senast den 1 januari år 2001.

De återvinningsnivåer som producenterna uppnått inom de olika förpackningsfraktionerna framgår av regeringens budgetproposition för år 1999 och regeringens skrivelse *En nationell strategi för avfallshanteringen* (1998/99:63). Av redovisningen som framgår av tabell 8.2 nedan kan man konstatera att målen för samtliga förpackningsslag uppnåddes år 1997, utom återvinningsmålet för aluminiumförpackningar och materialutnyttjandet av PET-flaskor.

Tabell 8.2 Förpackningar som gick till materialutnyttjande och återanvändning år 1997 i procent av tillförda förpackningar på marknaden

FÖRPACKNINGSSLAG	KRAV 1/1 1997	RESULTAT
Glasförpackningar	70 %	76 %
Plastförpackningar	30 %	Över 30 %
Papp- och kartongförpackningar	30 %	34 %
Förpackningar av stål	50 %	64 %
Wellpapp	65 %	84 %
Förpackningar av aluminium (ej dryck)	50 %	12 %
Dryckesförpackningar av aluminium	90 %	98 %
PET-flaskor till återanvändning	90 %	97 %
PET-flaskor för materialåtervinning	90 %	78 %

Källa: Regeringens skrivelse 1998/99:63

Resultatet för återvinningen av aluminiumförpackningar (förutom dryckesförpackningar) blev 12 % samtidigt som målet var satt till 50 %. Det nya målet som skall uppnås år 2001 är satt till 70 %. Naturvårdsverket uttrycker tveksamhet till möjligheten att nå den kravnivån. Orsakerna till att målen ej nås analyseras inte närmare. En möjlig orsak som omnämns är att hushållen har svårt att sortera ut små och kladdiga aluminiumförpackningar. Naturvårdsverket förutsätter att ansträngningarna skärps ytterligare och att Metallkretsen i samråd med verket ser på olika möjligheter att förbättra återvinningen.

8.4 Återföringen av insamlingsresultatet

I förordningen för producentansvar anges att informationen från materialbolagen skall samordnas med informationen från kommunerna som informerar om övrig avfallshantering. Vidare skall informationen vara lokalt anpassad. Naturvårdsverket ansåg vid uppföljningen av producentansvaret år 1997, *Har producenterna nått målen?* (rapport 4748), att det är viktigt att få en återkoppling om resultatet av återvinningen och vad som händer med det insamlade materialet. Verket uppger att man har haft kontakter med materialbolagen om formerna för detta, men kommunerna har inte hörts för att få en kompletterande bild. Det är upp till varje kommun att efterfråga sådan information. Naturvårdsverket har inte utnyttjat sin föreskriftsrätt i frågan även om det skulle kunna vara en pådrivande faktor.

Det framgår av resultatet i revisorernas kommunenkät att två tredjedelar av de kommuner som svarade inte får uppgifter från producenterna om de når insamlingsmålen som regeringen satt upp. Det har även framkommit vid kommunintervjuerna att de miljöansvariga i kommunerna anser att det är värdefullt att få sådan information. De kommuner som efterfrågar resultatet

av insamlingen upplever att de är hänvisade till entreprenörernas eller andra producentföreträdarens goda vilja. Några av de kommuner revisorerna kontaktat är mycket kritiska till bristen på information från producenterna. Andra kommuner däremot upplever inte att de har något problem med informationsbrist.

Flera kommuner betonade även betydelsen av att insamlingsresultatet återförs till hushållen. I några kommuner använder man t.ex. insamlingsresultatet för att informera kommunmedlemmarna om hur väl de lyckats med insamlingen. Erfarenheterna från dessa kommuner är att kommunmedlemmarna efterfrågar informationen och att de är positiva till återföringen av insamlingsresultatet.

Det framgår av de SIFO-undersökningar som togs upp i avsnitt 7 ovan att konsumenterna i stort sett är nöjda med informationen om källsorteringen. Samtidigt framgår det också att konsumenterna saknar och vill ha mer information om vad som händer med avfallet efter sorteringen. Det är tydligt att konsumenterna anser att kunskaperna om hur man sorterar är tillräckliga men att det finns ett behov av att återföra resultatet av källsorteringen.

Företrädare för materialbolagen har uttalat att deras avsikt är att, så långt det är möjligt, redovisa jämförbara uppgifter om resultaten av hushållsinsamlingen inom kommunerna.

Revisorernas iakttagelser

Revisorerna konstaterar att det finns flera svårigheter att beräkna eller uppskatta återvinningsnivåerna. Problemen gäller både hur de totala mängderna av olika förpackningar kan uppskattas på ett tillförlitligt sätt och hur redovisningen av lokala insamlingsresultat kan förbättras. Det finns ett behov av att klargöra dessa frågor inte minst för att resultatuppföljningen utgör underlaget för de nya mål som sätts. Det är därmed viktigt att kunna avläsa utvecklingen på längre sikt. Revisorernas bedömning är att osäkerheten i underlaget inte har någon avgörande betydelse för möjligheten att bedöma den generella måluppfyllelsen på nationell nivå. Problemen med den lokala resultatuppföljningen kan enligt vad revisorerna erfarit lösas av de lokala entreprenörerna. Kommunernas möjlighet att påverka detta ligger i dag i samrådsförfarandet.

En annan viktig fråga är de företag som ställer sig utanför systemet. Det skapar problem både för uppskattningen av återvinningsnivåerna och för förtroendet till hela systemet med producentansvar. Enligt REPA står dessa företag i dag för ca 10 % av förpackningsvolymerna. På grund av de orsaker som redovisades i avsnitt 8.2 ovan är det orimligt att begära att alla företag skall kunna täckas in av systemet. Revisorerna konstaterar dock att problemet till stor del kan lösas genom att förbättra tillsynen. Både representanter för kommunerna och REPA har uppgett att bristerna när det gäller tillsynen av företag med eget ansvar till stor del beror på begränsade resurser. Det har även framgått vid kommunbesöken att det finns en osäkerhet hos vissa kommuner om vad som ingår i tillsynen.

När det gäller beslutsunderlaget när nya återvinnings- och återanvändningsmål beslutas har Naturvårdsverket nämnt positiva miljöeffekter och

rimliga nivåer som hållpunkter när målen sätts. Målnivåerna inför år 2001 för plastförpackningar och förpackningar av aluminium har satts högre än målen i EG-direktiven. De berörda materialbolagen har enligt uppgift inte tillfrågats om möjligheten att uppnå målen.

1999/2000:RR4
Bilaga 1

9 Vad kostar producentansvaret för förpackningar?

1999/2000:RR4
Bilaga 1

I kapitlet redovisas vilka kostnader som är förenade med producentansvaret för förpackningar. Syftet är att försöka sätta ett pris på källsorteringen och hur olika aktörer påverkats i detta hänseende. Bedömningen av materialbolagens och övriga aktörers ekonomi bygger på en konsultstudie.³⁸

9.1 Förpackningsavgifterna

För att finansiera insamlingssystemet tas avgifter ut på förpackningarna. Det sker ibland direkt hos tillverkaren, vilket är fallet för bl.a. wellpapp och glas, men som huvudregel tas avgiften ut av fyllare och importörer.

Avgifterna är viktbaserade, vilket är tänkt att stimulera till att minska materialåtgången, t.ex. tunnare plast, tunnare kartong osv.

För att hantera förpackningsavgifterna har materialbolagen bildat dotterbolaget Reparegistret AB (REPA), som sköter registrering, uppbörd av avgifter samt kontroll av att rätt avgifter erläggs. Svensk Glasåtervinning AB sköter detta genom det egna bolaget och företagen betalar avgifterna direkt till bolaget.

De löpande avgifter som producenter som är anslutna till REPA betalar framgår av tabell 9.1.

Tabell 9.1 Löpande avgifter i öre per kg för respektive materialslag

MATERIALSLAG	AVGIFT
plast	150 öre per kg
papp/papper/kartong	40 öre per kg
metall, ej plåtfat	100 öre per kg
metall, plåtfat	6 öre per kg
wellpapp	20 öre per kg

Källa: REPA

Avgiften per förpackning motsvarar 5–15 öre. Jämfört med förpackningsavgifterna år 1996 har metall ökat med 20 öre per kg och wellpapp med 15 öre per kg. Till den löpande avgiften kommer en engångsavgift till respektive materialbolag vars storlek är avhängig av omsättningen i företaget. Engångsavgifterna redovisas i tabell 9.2.

Tabell 9.2 Engångsavgifter i kronor baserade på omsättningens storlek

ÅRSOMSÄTTNING	AVGIFT
< 0,5 mkr	125 kr
0,5-3 mkr	625 kr
3-25 mkr	1 250 kr
>25 mkr	2 500 kr

Källa: REPA

³⁸ Avsnitt 9.1–9.3, Anell & Asplund, *Producentansvar för förpackningsavfall*, maj 1999

För närvarande beräknas förpackningsavgifterna totalt uppgå till ca 500 miljoner kronor per år. Dessa avgifter betalas av förpackningsproducenter, påfyllare och importörer. Genom olika påslag i hanteringen och moms blir kostnaden högre i konsumentledet beroende på inköpsmängd och varutyp.³⁹

9.2 Materialbolagens ekonomi

Materialbolagen skall drivas helt utan vinstintresse. Deras uppgift är att så kostnadseffektivt som möjligt se till att producentansvaret uppfylls. Av granskningen framgår däremot att de fem materialbolagen är vinstgivande och att vinsterna nästan uteslutande kommer från förpackningsavgifter förutom för glas. Bolagen är också mycket solida med ackumulerade vinster från tidigare år. I de avsnitt som följer presenteras materialbolagens ekonomi närmare.

Svensk Kartongåtervinning AB

Omsättningen för 1998 uppgick till 95,3 miljoner kronor. Intäkterna utgjordes till 100 % av förpackningsavgifter.

Balanserad vinst från föregående år var 21,9 miljoner kronor, och årets vinst uppgick till 15,3 miljoner kronor. Drygt 37 miljoner kronor kunde överföras som balanserade vinstmedel i ny räkning.

Omsättningstillgångarna uppgick till 94 miljoner kronor medan aktiekapitalet uppgick till 700 000 kr.

Svenska Metallkretsen AB

Omsättningen för 1998 uppgick till 45 miljoner kronor. Av dessa intäkter kom 41,5 miljoner kronor från förpackningsavgifter och 3,5 miljoner från försäljning.

Balanserad vinst från föregående år var 15,4 miljoner kronor, och årets vinst uppgick till 4,6 miljoner kronor. 20 miljoner kronor kunde därmed överföras som vinstmedel i ny räkning.

Omsättningstillgångarna uppgick till 44 miljoner kronor varav 39 miljoner kronor utgjordes av likvida medel. Likviditeten och soliditeten var god.

RWA Returwell AB

Omsättningen för räkenskapsåret år 1998 uppgick till 68,6 miljoner kronor. Dessa intäkter genererades enbart av förpackningsavgifter.

Balanserad vinst från föregående år var 5,5 miljoner kronor, och årets vinst var 7,1 miljoner kronor. Därmed kunde 12,6 miljoner kronor överföras i ny räkning.

³⁹Asplund Göran, *En kritisk granskning av producentansvarets konsekvenser*, 1999

Omsättningstillgångarna uppgick till 52,7 miljoner kronor varav 37,2 miljoner kronor utgjordes av likvida medel. Aktiekapitalet uppgick till 200 000 kr.

Plastkretsen AB

Omsättningen för räkenskapsåret uppgick till 206 miljoner kronor. Av dessa intäkter utgjordes 200 miljoner kronor av förpackningsavgifter och 6 miljoner kronor av försäljning.

Balanserade vinstmedel uppgick till ca 60 miljoner kronor och årets vinst till 30 miljoner kronor. Därmed kunde 90 miljoner kronor överföras i ny räkning.

Omsättningstillgångarna uppgick till 376 miljoner kronor varav 215 miljoner kronor utgjordes av likvida medel. Aktiekapitalet uppgick till 667 000 kronor.

Svensk Glasåtervinning AB

Omsättningen för räkenskapsåret uppgick till 117 miljoner kronor. Av dessa intäkter kom 82 miljoner kronor från förpackningsavgifter och 35 miljoner kronor från försäljning. De största kunderna var PLM och Gullfiber. Viss exportverksamhet förekom dessutom.

Balanserade vinstmedel uppgick till knappt 15,7 miljoner kronor och årets vinst till drygt 8,2 miljoner kronor. Omsättningstillgångarna uppgick till 79 miljoner kronor varav 64 miljoner kronor utgjordes av likvida medel.

Sammanfattande bedömning

Kostnader som redovisas i respektive bolag synes inte vara onormalt höga med hänsyn till verksamhetens omfattning. Vinsterna och de fonderade vinstmedlen är betydligt större i samtliga bolag utom Svensk Glasåtervinning än vad som tycks vara motiverat av konsolideringsskäl. Likviditeten är mycket stark i samtliga bolag.

Av materialbolagens intäkter kommer huvuddelen från förpackningsavgifter. Svensk Glasåtervinning AB med 30 % av sina intäkter från materialförsäljning är det enda av bolagen som i någon utsträckning verkar på en marknad där de säljer en råvara.

När man tolkar dessa siffror är det viktigt att notera att entreprenörerna i vissa fall tar hand om avfallet och säljer det i egen regi. Svensk Kartongåtervinning och RWA Returwell ger t.ex. entreprenörerna äganderätten över förpackningsavfallet inom ramen för de avtal som reglerar insamlingen. I tabell 9.3 nedan redovisas andel förpackningsavgifter och andel försäljning i procent av materialbolagens intäkter. Det framgår däremot inte av tabellen i vilken mån det finns annan avsättning för avfallet på marknaden. Det har inte gått att få fram uppgifter om omfattningen på de intäkter entreprenörerna har genom vidareförsäljning av materialet.

Tabell 9.3 Andel producentavgifter i procent och andel försäljning i procent av materialbolagens intäkter

1999/2000:RR4
Bilaga 1

MATERIALBOLAG	ANDEL AVGIF- TER	ANDEL FÖR- SÄLJNING
Svensk Kartongåtervinning AB	100 %	0
Svenska Metallkretsen AB	92 %	8 %
RWA Returwell AB	100 %	0
Plastkretsen AB	97 %	3 %
Svensk Glasåtervinning AB	70 %	30 %

Källa: Asplund, 1999

9.3 Hur har övriga aktörer i förpacknings- och återvinningsprocessen påverkats?

Förpackningstillverkningen, påfyllare och importörer

Förpackningar tillverkas av företag inom olika branscher. Glasförpackningar, wellpappsförpackningar, aluminiumförpackningar, plastförpackningar, plåtförpackningar m.m. tillverkas av företag med olika tillverkningsteknik och olika branschtillhörighet. Företag som PLM, Tetra Pak och Modo verkar i helt skilda branscher med olika tillverknings- och återvinningsförutsättningar.

På samma sätt finns de företag som förser förpackningarna med innehåll i olika branscher. Findus förpackar bl.a. djupfryst mat. Pripps förpackar öl och läsk. IKEA förpackar möbler osv.

Förpackarna, återfyllarna och importörerna betalar förpackningsavgifterna till REPA. Totalt uppgår förpackningsavgifterna till ca 500 miljoner kronor, kostnader som härefter tas ut antingen genom att grossister och detaljister får betala högre pris för varorna eller genom att man ställer krav på lägre priser för råvaran. Kostnaden kan också absorberas inom företaget genom lägre vinst. Hur det exakt förhåller sig är svårt att avgöra men mycket tyder på att kostnaderna tas ut genom vidareförsäljning av varorna.

Påfyllare och importörer väljer de förpackningstyper och material som de skall sälja vidare. Priset och funktionen i distributionen har avgörande betydelse för valet.

Producentansvaret innebär vissa incitament till produktutveckling och ger möjligheter till att kommunicera miljövänlighet. I några fall har en viktninskning och ändrade materialblandningar konstaterats. I vilken omfattning producentansvaret bidragit till förändringen och hur utvecklingen skulle ha varit utan ett producentansvar är dock svårt att bedöma.

Risk finns samtidigt att producentansvaret för förpackningar medfört en viss snedvridning av konkurrensförhållandena för förpackningstillverkare m.fl. De s.k. fripassagerarna kan få fördelar gentemot de företag som betalar in sina förpackningsavgifter till REPA. De påfyllare och importörer som väljer att inte ansluta sig till REPA och betala förpackningsavgifterna kan

Grossister och detaljister

Grossisterna vad gäller dagligvaror, t.ex. KF, ICA och DAGAB, är tämligen homogena. Men det finns även grossistföretag inom branscherna hemelektronik, möbler, pappersprodukter m.fl.

Detaljisternas krav på förpackningar vad gäller dagligvaror är att de skall skydda varan, att de skall passa olika typer av kunder och att de skall svara upp mot de behov som finns hos konsumenterna. För detaljisterna kan producentansvaret ha inneburit att de kan förmedla miljövänliga varor som försäljningsargument. Fokuseringen hos förpackningsproducenterna på att minska produkternas vikt kan samtidigt innebära försämring av förpackningarnas funktion att skydda varan. Vissa förpackningar har blivit ömtåligare och visst spill av innehåll kan finnas. Hur stort problemet är och vilka kostnader som är förenat med detta har inte gått att bedöma.

För såväl grossister som detaljister har kostnaderna ökat genom påslaget av förpackningsavgiften. Kostnaden tas vanligtvis ut vid vidareförsäljningen.

Entreprenörer och återvinningsbolag

Privata eller kommunala entreprenörer handhar frakten och lagringen till återanvändning, återvinning eller deponi. Två dominerande aktörer är verksamma på den svenska marknaden, Sellbergs och RagnSells. Utöver dessa två stora entreprenörer finns en mängd lokala, privata entreprenörer. Dessutom finns i flera kommuner kommunala bolag som agerar i konkurrens med de privata entreprenörerna.

Entreprenörerna agerar på strikt kommersiella villkor både som avfallshämtare och återvinnare. De som fått uppdragen från materialbolagen att sköta insamlingen i de olika kommunerna är de som kan ha vunnit mest på systemet. Samtidigt har insamlingsarbetet för flera entreprenörer blivit dyrare genom nödvändigheten i att investera i ny utrustning. Insamlingskostnaderna för det källsorterade avfallet har studerats i några undersökningar och resultatet har varierat beroende på både val av geografiska områden och på hur försöken varit upplagda. Att insamlingskostnaderna i glesbygd blir dyrare än i storstäderna råder det däremot enighet om.

Återvinningsföretagen är ibland kopplade till entreprenörer som t.ex. RagnSells och i andra fall helt fristående kommersiella företag. Återvinningsföretagen har som affärsidé att återvinna avfallet, förädla det och göra kommersiella produkter av det.

Företagen är i allmänhet inte koncentrerade på förpackningar utan arbetar med material eller energiåtervinning vad gäller ett eller flera materialslag. Ofta är det f.d. skrotföretag. I andra fall är det dotterbolag till företag inom

⁴⁰ Asplund Göran, *En kritisk granskning av producentansvarets konsekvenser*, 1999

skogsindustrin, metallindustrin eller glasindustrin. Återvinningsföretagen har fått nya verksamhetsområden och nya uppdragsgivare.

En avslutande positiv iakttagelse när det gäller producentansvarsförordningen och bildandet av materialbolagen är enligt bedömare inom industrin att aktörerna inom förpackningsindustri, påfyllningsindustri och handel intensifierade sina diskussioner om återanvändning, materialåtervinning och energiåtervinning genom förbränning. Även om denna diskussion redan hade satts i gång kan regleringen och materialbolagen ha bidragit till att frågorna tagits upp tidigare.

9.4 Kommunernas kostnader

Enligt 15 kap. miljöbalken bestämmer kommunen själv hur den skall organisera sin avfallshantering. Det är kommunen som beslutar vilken avgift hushållen skall betala för tjänsten. Kommunen har också en möjlighet att ta på sig ett frivilligt ansvar för annat avfall än hushållsavfall. Detta gäller däremot inte det avfall som omfattas av producentansvar. Här har producenterna det fulla ansvaret.

I flera kommuner har kommunerna, som tidigare nämnts, erhållit uppdraget från materialbolagen att insamla även visst avfall som omfattas av producentansvar. I några kommuner förekommer därtill s.k. fastighetsnära insamling av detta avfall. Hur kommunerna ordnat finansieringen av denna insamling varierar mellan de olika kommunerna.

Kommunförbundet har i Stockholms läns kommuner frågat hur stor kostnad kommunen uppskattar att man haft per år till följd av producentansvaret. Endast 3 av de 26 kommunerna svarade att de inte haft någon kostnad. För övriga kommuner redovisades en stor spridning, från 20 000 kronor till 500 000 kr per kommun och år. Om dessa kostnader är representativa för hela landet kan inte revisorerna bedöma men av kommunenkäten framgick att många kommuner genomför olika åtgärder som de inte erhåller någon ersättning för. Några kommuner tog upp detta problem i enkätsvaren.

”I Vellinge har kommunen tagit ett stort ansvar genom att sköta renhållning och underhåll vid stationerna så att dessa kunnat hållas i ett acceptabelt skick. Kommunens årskostnad för detta är ca 160 000 kronor vilket skall jämföras med den blygsamma ersättning (50 kronor per år och uppställningsplats=3 600 kronor) som man genom avtal erhåller från Förpackningsinsamlingen.”

”Kommunen utför städning vid stationerna för cirka 20 000 kronor per år.”
Högsby kommun.

”Kommunen har högre kostnader för återvinningsstationerna än vad producenterna ersätter. Dessa ersättningar beaktar inte byggnadslovs- och estetiska krav.” Jönköpings kommun.

”Producenterna erbjuder kommunerna en ersättning för markarbeten och uppförande av insynsskydd vid återvinningsstationerna motsvarande en kostnad på cirka 20 000 kronor. De faktiska kostnaderna är i normalfallet

minst fem gånger så höga. Ersättningsnivån är inte förhandlingsbar.” Enköpings kommun.

”Återvinningsstationerna har medfört en massa merarbeten på tjänstemannanivå som är helt gratis för materialbolagen. Systemet med återvinningsstationer innebär stora kostnader för kommunen som inte ersättningar från materialbolagen täcker.” Nyköpings kommun.

”Vi frågar oss hur det skulle ha sett ut om inte kommunen engagerat sig i verksamheten. Vi har exempelvis ensamma bekostat uppbyggnad av återvinningsstationer, svarat för snöröjning, sandning och renhållning. Medel till detta har tagits från skattekollektivet”. Strängnäs kommun.

Den avfallsskatt som infördes den 1 januari 2000 för att uppnå målet att halvera avfallsmängderna till år 2005 föreslås från årsskiftet uppgå till 250 kr per ton avfall.

För deponierna i landet tillkommer kostnader för de avfallsminskande åtgärder som behöver vidtas, exempelvis kostnader för sortering, lagring, kompostering och flisning. Det kan också gälla kostnader för ombyggnader, extra sopbehållare, separat hämtning av olika avfallsfraktioner etc. för att förbättra källsorteringen. Dessa åtgärdskostnader bedöms enligt regeringen till viss del kunna reduceras av besparingar i insamlingsledet, men den samlade effekten har inte gått att bedöma generellt då utfallet till stor del beror på lokala förhållanden. Enligt beräkningarna i propositionen kommer deponiavgifterna i kommunernas taxor att behöva höjas de kommande åren.⁴¹

Sammanfattningsvis kan konstateras att flertalet kommuner har fått merkostnader i form av administration, tillsyn, informationsinsatser och åtgärder kring återvinningsstationerna till följd av producentansvaret. Hur stora dessa kostnader är varierar mellan kommunerna.

9.5 Konsumenternas kostnader

Soptaxorna i de kommuner som ingick i Konsumentverkets undersökning *Källsortering i fyra kommuner* (rapport 1997:16) var mellan 450 och 1 000 kr per år. Verket framhöll dock att soptaxorna i de fyra kommuner som ingick i undersökningen var differentierade. Det innebär att hushållen kan sänka sin taxa genom att minska sin avfallsmängd.

Det framgår även av Konsumentverkets undersökning att införandet av producentansvar har medfört flera andra kostnader för hushållen. Konsumenterna betalar indirekt förpackningsavgiften genom att den läggs på varupri- serna. Verket redovisade också egna kostnadskalkyler över hushållens utgifter för vattenförbrukning och merarbete för att sortera, skölja och rengöra förpackningar. Kostnaderna för hushållens merarbete, vattenförbrukning och höjda varupriser beräknades enligt studien uppgå till mellan 330 och 890 kronor per hushåll och år, dvs. 1,3–3,5 miljarder kronor. Dessutom tillkom-

⁴¹ Prop. 1998/99:84, *Lag om skatt på avfall*, s. 101, 1998/99:SkU20

mer transportkostnader och engångskostnader för sorteringsutrustning som t.ex. kärl, kompostbehållare och sorteringsaskar.

Konsumentverket hänvisar även till beräkningar som Renhållningsverksföreningen genomfört. Av dessa beräkningar framgår att ett normalhushåll betalar 500–1 000 kr per år för den ökade återvinningen. Detta jämfördes även med den renhållningsavgift som samma hushåll betalt innan producentansvarets införande och som beräknades uppgå till ca 1 100 kronor per år. Slutsatsen som kan dras utifrån dessa siffror är att producentansvaret nästan har fördubblat hushållens kostnader.

I en rapport från Naturvårdsverket, *Bruttokostnader för olika källsorteringsystem* (rapport 4195), beräknades bruttokostnaderna, dvs. hushållens kostnader för köksutrustning, säckställ, säckar samt återvinningsstationer i ett antal bostadsområden. Kostnaderna varierade mellan de olika bostadsområdena, för flerfamiljshus mellan 54 kr och 425 kr och för villor mellan 149 kr och 440 kr. Kostnaderna är angivna årsvis per villa respektive lägenhet.

Oavsett hur man väljer att se på nedlagd tid kan det konstateras att hushållens kostnader för källsorteringen har ökat väsentligt. Kostnader har tillkommit för olika typer av kringutrustning, transporter, vattenförbrukning m.m. Som framgått tidigare tycks inte heller kommunernas taxor ha inneburit lägre kostnader för kommuninvånarna. Däremot kan taxehöjningar ha motverkats genom den ökade källsorteringen. Differentierade renhållningstaxor har införts i flera kommuner vilket innebär att de som källsorterar får lägre avgifter.

I föregående avsnitt konstaterades därtill att kommunerna kommer att behöva höja sina taxor med anledning av den nya deponiskatten. De ökade kostnader som kommunerna har fått för administration, tillsyn, bygglov m.m. torde också till slut komma att påföras kommuninvånarna. Härutöver kan även den utökade service som vissa fastigheter och hushåll erhåller genom den s.k. fastighetsnära insamlingen av avfallet innebära ökade kostnader.

9.6 Den fastighetsnära insamlingen

Kommunernas ansvar för omhändertagande av hushållsavfall bygger på att avfallet hämtas direkt vid fastigheten. Materialbolagens val att sköta insamlingen genom det s.k. bringsystemet innebär att hushållen får lämna sina källsorterade förpackningar och de övriga fraktioner som omfattas av producentansvar vid de återvinningsstationer som placerats ut. Övrigt hushållsavfall lämnas i kommunens insamlingssystem och hämtas genom kommunens försorg.

Revisorerna har i granskningen konstaterat att efterfrågan på en mer fastighetsnära insamling ökat de senare åren. Denna iakttagelse aktualiserar enligt revisorerna några särskilda frågeställningar.

Servicegrad

Enligt förpackningsförordningen skall producenten se till att tillhandahålla sådana lämpliga insamlingssystem som behövs för att underlätta för hushåll och andra förbrukare att sortera ut förpackningar.

Frågan om vad som skall anses som lämpligt insamlingssystem kan diskuteras. SABO, HSB:s Riksförbund och Hyresgästernas Riksförbund framförde i en gemensam skrivelse daterad 1996-01-22 åsikten att det basserviceprogram med s.k. återvinningsstationer som materialbolagen bygger upp är oacceptabelt för hushållen och att det är ett system som minskar möjligheterna för vissa grupper att källsortera avfallet. De ansåg att Naturvårdsverket måste precisera i föreskrifter vad som skall anses vara "lämpliga insamlingssystem" och vad det innebär att "underlätta för hushåll och andra att från hushållsavfall och annat avfall sortera ut förpackningar".

Naturvårdsverket, som har rätt att meddela föreskrifter om vad som skall avses med lämpliga insamlingssystem har valt att inte detaljreglera denna fråga mer än genom att ställa krav på rikstäckande system och på att insamlingssystemen bör vara anpassade till avfallslämnarens behov. Ett av skälen till att Naturvårdsverket inte detaljreglerat servicenivån är enligt rapporten *Producentansvar – det första steget* (rapport 4518) är att en sådan detaljreglering skulle kunna inverka negativt på möjligheten att bygga de mest rationella och kostnadseffektiva systemen. Det obligatoriska samrådet mellan producent och kommun har införts i syfte att bl.a. försöka lösa frågan om servicegrad.

Materialbolagens målsättning för utbyggnaden av återvinningsstationer är i dag densamma som när Naturvårdsverket granskade verksamheten hösten 1995. Totalt skall ca 7 000 återvinningsstationer utplaceras i landet. Det nya insamlingssystem som materialbolagen håller på att utveckla förväntas dessutom påverka den fastighetsnära servicen. Den 1 januari år 2000 inleds ett försök med det nya systemet. Vilken entreprenör som helst, som utgör ett ackrediterat företag, kommer då att kunna samla in pappers-, metall- och plastförpackningar och lämna avfallet vid särskilda mottagningspunkter som materialbolagen organiserar runt om i landet. Enligt materialbolagen kommer det nya systemet att föra med sig att det fastighetsnära systemet byggs ut. Bostadsbolagen får fler entreprenörer att välja på då man upphandlar tjänsterna samtidigt som entreprenörerna kan bredda sina tjänster.

Vid revisorernas kommunbesök konstaterades att några kommuner redan har anordnat insamling av förpackningar direkt vid fastigheten. Kommunförbundet fann i sin utvärdering hösten 1997 att "grindhämtning" av allt förpackningsavfall förekom i fem kommuner och hämtning av endast metallförpackningar i fyra kommuner.⁴² Därtill hade tre kommuner, som Kommunförbundet uttrycker det, s.k. hushållsnära insamling, varmed menas en återvinningsstation per ca 100 invånare. Det tycks också bli allt vanligare att enskilda fastighetsägare och bostadsrättsföreningar efterfrågar denna service-tjänst. Det förekom även före införandet av producentansvar viss "grindhämtning" av returpapper och även glasförpackningar direkt vid fastigheter.

Renhållningsverksföreningen frågade hösten 1998 sina medlemsföretag om förekomsten av s.k. fastighetsnära insamlingssystem. Föreningen konstaterade i rapporten *Nedskräpning vid återvinningsstationer* att drygt sex av tio kommuner uppgav att fastighetsnära insamling förekommer och då mesta-

⁴² Kommunförbundet, *Kommunerna och producentansvaret*, s. 18

Vem betalar merkostnaden?

Det fastighetsnära eller hushållsnära systemet ingår inte i det åtagande som materialbolagen beslutat som sin målsättning för insamlingssystemet. Materialbolagen har framfört till Naturvårdsverket att man inte har något emot förslaget men att ett avtal bör ske mellan entreprenör och bostadsföretag alternativt kommunen.⁴³ Knappt en tiondel av kommunerna i Renhållningsverksföreningens enkät svarade att man har en överenskommelse med materialbolagen om en organiserad fastighetsnära insamling. Utvärderingen grundar sig på svar från 164 kommuner. Denna överenskommelse med bolagen innebär däremot inte att det är materialbolagen som betalar insamlingen.

Vem är det då som finansierar den fastighetsnära insamlingen? Några kommuner har åtagit sig att själva sköta insamling av avfall som omfattas av producentansvar. För denna tjänst betalar kunden en extra avgift utöver renhållningstaxan men det förekommer också att avgiften läggs in i taxan. I något fall ges den som inte vill ha denna tilläggstjänst en lägre avgift. I det sistnämnda fallet ges ett ekonomiskt incitament för att inte lägga detta avfall tillsammans med övrigt hushållsavfall utan i stället utnyttja återvinningsstationerna.

I Renhållningsverksföreningens enkät konstaterades oenighet om finansieringen av den fastighetsnära insamlingen. De som har sådan insamling och därmed inte utnyttjar återvinningsstationerna anser att de betalar insamlingskostnaden två gånger och många klagar på att den lokala entreprenören tar ut för höga avgifter.

Förpackningsinsamlingen AB har ställt frågan till dem som sorterar förpackningar om de i framtiden vill ha kvar det nuvarande systemet eller betala en avgift på 600 kr om året för att få insamlingen flyttad nära bostaden. Fyra av fem konsumenter angav att de vill ha det som i dag, dvs. inte betala extra för nära insamling.⁴⁴

I revisorernas kommunenkät gavs några synpunkter på den fastighetsnära insamlingen:

”Den fastighetsnära insamlingen borde till viss del kunna bekostas av förpackningsavgifterna. De som har fastighetsnära insamling behöver inga återvinningsstationer. Därmed borde de i stället kunna få hämtningen subventionerad. I dag beställer fastighetsägarna en tilläggstjänst som de måste betala en hel del för.” Järfälla kommun.

”Hushållsnära insamling måste komma annars är det ingen miljövinst i en kommun som Vetlanda.”

⁴³ Naturvårdsverket, *Producentansvar det första steget*, rapport 4518, s. 49

⁴⁴ SIFO, *Förpackningsinsamlingen – frågor till allmänheten om förpackningsåtervinning och återvinningsstationer*, 1999-03-08

”Bringsystemet saknar uthållighet i ett längre tidsperspektiv och kan aldrig bli något annat än en temporär lösning. Fastighetsnära insamling är det enda systemet som långsiktigt är en lösning alla kan ställa upp på.” Västerviks kommun.

”En stor opinion har krävt åtgärder. Kommunledningen i båda kommunerna har gett bolaget i uppdrag att så fort som möjligt undersöka möjligheterna till grindhämtning och därmed, med några undantag, få bort återvinningsstationerna.” Hässleholms kommun

”Det nuvarande systemet med återvinningsstationer nås inte av alla t.ex. handikappade och äldre. Ett hushållsnära system vore bättre.” Vårgårda kommun.

Revisorernas iakttagelser

De förpackningsavgifter som materialbolagen genom REPA tar ut av producenterna finansierar insamlingssystemet. Totalt uppgår förpackningsavgifterna till ca 500 miljoner kronor per år.

Materialbolagens ekonomi är mycket god och uppvisar vinster genom åren. Enligt bolagen själva behöver de ett kapital för att möta ojämna betalningsströmmar i verksamheten. Under de år som förpackningsförordningen tillämpats har dock bolagen byggt upp en mycket god soliditet och likviditet vilket leder till frågan om förpackningsavgifterna satts för högt. Materialbolagens intäkter kommer i allt väsentligt från avgifter i dag. Det har inte utvecklats någon avfallsmarknad, med undantag för glas, som gör att producenterna kan finansiera systemet med intäkter från försäljning av avfallet.

Revisorerna har inga uppgifter om hur stora intäkter som entreprenörerna kan ha från försäljning av materialet. Entreprenörerna agerar emellertid på kommersiella villkor och förefaller vara de enda som har ”tjänat” på återvinningsprocessen utöver miljön. Övriga aktörer har fått kostnader som på olika sätt täcks genom överföring till andra kostnadsbärare.

Kommunernas hanteringskostnader tycks inte ha minskat på det sätt som förväntades när producentansvaret infördes bl.a. på grund av att hushållsavfallets mängd ökat de senaste åren. I stället har många kommuner fått nya kostnader för administration, tillsyn och ibland även städning och snöröjning vid återvinningsstationerna. Deponiskatten kommer att innebära en väsentlig höjning av kommunernas renhållningstaxor.

I Stockholms län uppskattades de kostnader som kommunerna tagit på sig utan att få ersättning från materialbolagen till mellan 20 000 kr till 500 000 kr. Om detta är en rättvisande bild av utvecklingen i hela landet är svårt att bedöma, men revisorernas enkät pekar i samma riktning.

Konsumenterna är de som i huvudsak betalar källsorteringen. Förutom det egna arbetet får konsumenterna även betala varornas förpackningsavgifter, utrustning för källsorteringen och transport till återvinningsstationer. Dessutom tillkommer även kostnader för den fastighetsnära insamlingen som blir allt vanligare. Den påförs hushållen genom höjda hyror, extra avgifter eller höjda renhållningstaxor/kommunalskatt.

Hur stora kostnaderna blivit för ett normalhushåll har uppskattats i olika undersökningar men beräkningarna grundar sig då inte på samtliga kostnader för källsorteringen. Konsumenternas kostnader kan grovt uppskattas till mellan 400 och 1 000 kr per år. Hushållens kostnader för höjda renhållningstaxor genom deponiskatten är inte medräknad, ej heller kostnader för den fastighetsnära insamlingen. En osäkerhetsfaktor är hur konsumenternas tid och arbete skall värderas. Ovanstående uppskattning utgår bl.a. från Konsumentverkets och Renhållningsverksföreningens undersökningar.

Regeringen förutsåg redan i propositionen *Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling* (1992/93:180) att källsorteringen av förpackningar skulle medföra en viss utökad arbetsbörda för varje individ. Här anges också att det stora intresse för miljöfrågorna som allmänheten har och deras genuina vilja att aktivt bidra till en bättre miljö borgar för att de kommer att ta det ansvar som källsorteringen kräver.⁴⁵ Allmänheten tycks också ta detta ansvar, vilket bl.a. insamlingsmängderna och de uppnådda återvinningsmålen tyder på.

⁴⁵ Prop. 1992/93:180, *Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling*, s. 71

Producentansvaret för förpackningar syftar till att få producenterna att ta ett ökat miljöansvar för sina produkter och härigenom medverka till att minska miljöbelastningen bl.a. i avfallsledet. Kunskapen om hur de varor som tillförs marknaden bäst kan tas om hand och hur dessa kan återvinnas eller återanvändas i nya produkter finns hos dem som tillverkar varorna. Producenterna är också de som främst kan påverka varans konstruktion och sammansättning och göra den mer miljöanpassad. Genom föreskrifter för insamling och återvinning/återanvändning av materialet förutsågs dessutom den förpackningsmängd som går till deponi minska.

Förpackningsförordningen har nu tillämpats i fem år och olika undersökningar har genomförts för att se om bestämmelserna fått avsedda effekter.

10.1 Förpackningsavfall som går till deponi

Den totala mängden hushållsavfall har under 1990-talet ökat men skall enligt Renhållningsverksföreningen nu ha stabiliserats på nivån 3,7 miljoner ton per år. Engångsvaror av papper, plast och kasserade hushållsapparater ökar också avfallsmängderna. Mängden hushållsavfall var 1985 ca 2,7 miljoner ton, 1994 ca 3,2 miljoner ton och 1997 ca 3,7 miljoner ton.

Som framgick av avsnitt 2.3 ovan deponerades under 1994 ca 39 % av hushållsavfallet, dvs. 1 250 000 ton. Idag uppskattar Renhållningsverksföreningen att ca 33 % av hushållsavfallet går till deponi, dvs. totalt 1 221 000 ton. Siffrorna pekar på en relativt blygsam minskning ca 30 000 ton under tre år. Som jämförelse minskade det bygg- och rivningsavfall som gick till deponi under åren 1995-1997 med 250 000 ton, från 950 000 ton till 700 000 ton. Några långtgående slutsatser av denna jämförelse bör dock inte göras då mängden bygg- och rivningsavfall under denna tid minskat och hushållsavfallet ökat.

Förpackningarnas andel av det totala hushållsavfallet är ungefär 25 % räknat i vikt och 50 % i volym.⁴⁶ Om mängden förpackningar minskat totalt sett eller huruvida förpackningar på annat sätt fått en mer resurssnål utformning går inte att bedöma utifrån den i dag tillgängliga avfallsstatistiken. Det går inte heller att dra några slutsatser om hur stora förpackningsmängder som går till deponi.⁴⁷

En undersökning av Packforsk visar en minskning av förpackningarnas vikt under 1990-talet i Sverige på ca 20 %, men det är högst osäkert om det är fråga om en verklig minskning eller om siffrorna från 1991 överskattats då det vid den tiden inte fanns någon förpackningsstatistik som mätte vikt.⁴⁸

Trenden är att deponerade avfallsmängder sjunkit de senaste åren. Detta beror enligt bedömare på att allt fler sorterar större mängder material som tas omhand på andra sätt än genom deponering men det är även till viss del en

⁴⁶ Naturvårdsverket, *Siffror om avfall*, rapport 4875, s. 13

⁴⁷ Se avsnitt 10.2

⁴⁸ Naturvårdsverket, *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?*, rapport 4938, s. 36

effekt av skiftande konjunkturer. Vilken betydelse producentansvaret för förpackningar haft är däremot svårare att avgöra då avfallssystemet har genomgått och genomgår stora förändringar vari producentansvaret endast utgör en liten komponent. Införandet av en deponiskatt som diskuterats i flera år kan också vara en faktor som redan har haft viss betydelse för hanteringen. Naturvårdsverket avser att ge producenterna i uppgift att rapportera utvecklingen av de svenska förpackningarnas sammansättning och utformning hittills. Syftet är att kunna utnyttja uppgifterna i samband med kommande revidering av EU:s förpackningsdirektiv. Enligt tidsplanen skall en första rapportering göras vid utgången av år 1999.

Det är således svårt att utifrån den tillgängliga statistiken och gjorda undersökningar avgöra i vilken omfattning källsorteringen av förpackningsavfallet bidragit till att minska avfallet vid våra deponier. Enligt uppgift från Naturvårdsverket tyder dock det mesta på att källsorteringen bidragit till att det förpackningsavfall som går till deponi minskat i högre utsträckning än övrigt hushållsavfall.⁴⁹ Undersökningar visar också att förpackningarnas totala vikt minskat.

Packforsk uppskattade år 1991 den totala förpackningsmängden uttryckt i ton till 1 141 400 ton. Enligt materialbolagen uppskattades vikten år 1996 till 931 200 ton vilket skulle motsvara en minskning med 20 %. Resultatet är osäkert då siffrorna från år 1991 kan ha överskattats.⁵⁰

Packforsk konstaterade i en annan undersökning att vikten på de vanligaste förpackningarna mer än halverats på fem år. År 1992 bar vi hem ungefär 2 kilo förpackningar från affären varje gång vi handlade. År 1997 väger förpackningarna 750 gram. Viktminskningen förklaras bl.a. med att många tunga förpackningar ersatts av lätta refill förpackningar. Refill förpackningar är dock ofta gjorda av mjukplast, vilken i dag inte kan materialåtervinnas utan vanligtvis går till förbränning.

På uppdrag av Förpackningsinsamlingen AB skall Packforsk utöka studien till ett större antal dagligvaruförpackningar, ca 150–200, för att mer vetenskapligt försöka verifiera förpackningarnas utveckling.

I Packforsks undersökning av dagligvaruförpackningarna uppmärksammades samtidigt att utvecklingen av nya förpackningar inte får gå så långt att förpackningarnas funktion försämras. I undersökningen exemplifierades detta med kaffepaketet som förändrats mycket de senaste åren, vilket bl.a. medfört att hållbarheten försämrats från ett och ett halvt år till ett år. Även om denna funktionsförsämring kunde vara acceptabel menade Packforsk att det kan finnas andra exempel där en motsvarande funktionsförsämring kunde vara allvarigare.

⁴⁹ Erik Westin, Naturvårdsverket

⁵⁰ Naturvårdsverket, *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?*, rapport 4938, s. 36

I förordningen om producentansvar för förpackningar anges att de skall *utformas, framställas och saluföras på ett sådant sätt att de kan återanvändas, återvinnas eller materialutnyttjas*. Härigenom skall deras inverkan på miljön begränsas när avfallet tas om hand. De skall också *framställas på ett sådant sätt att utsläppen av skadliga ämnen minimeras när förpackningsavfallet eller restprodukterna från hanteringen deponeras eller förbränns*.⁵¹

Det är Naturvårdsverket som getts i uppdrag att följa upp producentansvaret. Naturvårdsverket har inlämnat ett antal uppföljningsrapporter varav en särskilt behandlar miljöeffekterna. Rapporten *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull* (rapport 4938) innehåller vissa slutsatser om hur producentansvaret för förpackningar påverkat utformningen av förpackningar, resursutnyttjande, transporter och utsläpp. Rapportens underlag är i huvudsak ett resultat från andra utredningar kompletterat med ett uppdrag som verket bedrivit i samarbete med Avfallsforskningsnämnden. Där studerades om transporterna ökat och om detta har någon betydelse för miljön.⁵² Revisorererna redovisar här kortfattat några av de undersökningar som Naturvårdsverket lyft fram i sin rapport om producentansvarets miljöeffekter. Naturvårdsverkets kommentarer till några av undersökningarna återges samtidigt. Den följande sammanställningen är dock mycket kortfattad och för mer information hänvisas till rapporten.

Förpackningsutredningen 1991

Förpackningsutredningens generella slutsats var att energibehov och utsläpp minskar om förpackningsmaterial återvinns eller återanvänds, samt att energi innehållet i den inte återvunna/återanvända andelen av de brännbara materialen bör tas till vara genom förbränning i stället för deponering.

Naturvårdsverkets livscykelanalyser 1994

Resultaten pekar på att det från miljösynpunkt är fördelaktigt med en materialåtervinningsgrad för förpackningar av aluminium och stålplåt. Även vad gäller plastförpackningar visar studien att högre materialåtervinning medför en minskad miljöbelastning, dels på grund av att fossila bränslen främst olja sparas, dels att det alternativa bränslet som måste användas i avfallsförbränningsanläggningen till stor del utgörs av biobränslen.

För pappersförpackningar har ingen av analyserna som genomförts givit något entydigt resultat. Skillnaderna är i flertalet fall små i förhållande till osäkerheterna, och det finns många aspekter som kan förändra resultaten.

Utredningen konstaterar också att miljöbelastningen minskar markant med antalet gånger en förpackning kan användas. Återanvändningssystem före-

⁵¹ Förordning (1997:185) om producentansvar för förpackningar, 1 §

⁵² Sven Hunhammar, *Transport av insamlade förpackningar och annat avfall – leder ökad sortering till ökade transporter och spelar det någon roll?*, Environment Institute

kommer trots detta inte i någon större omfattning, utom för vissa speciella grupper av förpackningar som lastpallar av trä, plastbackar, tomfat av plåt och dryckesflaskor av glas eller PET.

Naturvårdsverket konstaterade nyligen i rapporten *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?* (rapport 4938) att förordningen om producentansvar inte har inneburit att system för återanvändningsbara förpackningar har stimulerats i Sverige. Retursystemen har inte heller utvecklats positivt.

Livscykelanalys av förpackningar för öl och läsk i Danmark 1998

Danska Miljöstyrelsen lät genomföra en omfattande livscykelanalys av olika förpackningstyper för öl och läsk som fylls och säljs i Danmark. I livscykelanalyserna jämförs returglas, engångsglas, PET-flaskor, aluminiumburkar och stålburkar.

Resultaten visade sig svåra att tolka. Skillnaderna mellan de olika förpackningsalternativen var relativt små och inte alltid entydiga. Naturvårdsverket konstaterade i sin rapport att ingen av dagens förpackningar för öl och läsk är överlägset alla andra från miljösynpunkt. Verket konstaterade vidare att den danska livscykelanalysen ger relativt lite ny kunskap som är direkt överförbar till svenska förhållanden. Vi har bl.a. andra transportavstånd, en annan energiförsörjning och en större mix av olika dryckesförpackningar säger Naturvårdsverket i sin kommentar till undersökningen.

Plastkretsens livscykelanalys "Resthanteringsalternativ för plastförpackningar" hösten 1998

I syfte att jämföra miljöpåverkan av olika hanteringssätt för uttjänta plastförpackningar lät Plastkretsen jämföra fyra olika typer av plastförpackningar, schampoflaska, brödpåse, dunk och transportfilm från storkonsument. Hanteringsalternativen var deponering, materialåtervinning (återvunnet material ersätter ny råvara) samt avfallsförbränning med energiutvinning. Analysen genomfördes av CIT Ekologik vid Chalmers industriteknik.

Studien visar bl.a. att materialåtervinning av plastförpackningar är mer fördelaktig från miljösynpunkt än energiutvinning eller deponering. Den största "miljövinsten" uppnås om uttjänta plastförpackningar är av bra kvalitet och verkligen används för att ersätta ny råvara.

I studien konstaterades också att de längre transporter vid materialåtervinning än vid förbränning och deponering hade en liten betydelse men att "miljövinsten" minskar med ökat transportavstånd.

Andra undersökningar

I Naturvårdsverkets "miljörapport" återges även fyra undersökningar som dock inte är fullständiga livscykelanalyser av förpackningar. Två av dem behandlade frågan om materialåtervinning eller förbränning av kartong och en behandlade kretsloppsanpassning för returpapper i ett visst län.

I en av dem, en norsk rapport, görs en samhällsekonomisk bedömning av vilka kostnaderna blir om plast- och pappersavfall antingen deponeras, förbränns eller materialåtervinns. Rapporten kan enligt Naturvårdsverket inte anses överförbar på svenska förhållanden av flera skäl. Bl.a. har analysen begränsats så starkt att den omständigheten att materialåtervinning spar råvaruresurser inte alls är med som en positiv faktor. En slutsats i rapporten som rönt stor uppmärksamhet i svenska medier under 1998 var annars att det i de flesta fall inte lönar sig med återvinning av avfall jämfört med förbränning eller deponering.

Det finns även några andra undersökningar och rapporter än de som Naturvårdsverket refererat till i sin sammanställning och som kommer till delvis andra resultat bl.a. i fråga om energiåtervinning eller materialåtervinning är det bästa alternativet.⁵³

Av Naturvårdsverkets rapport framgår vidare att miljö- och hälsoskadliga ämnen i förpackningar enligt tillverkare nu bytts ut mot miljövänliga alternativ. Enligt verket ligger det nära till hands att anta att förordningen om producentansvar samt inte minst förordningen (1997:186) om högsta tillåtna koncentrationer av vissa tungmetaller i förpackningar starkt bidragit till att förpackningar numera har en utformning som medger att de från miljösynpunkt kan förbrännas i fastbränslepannor med normal reningsutrustning.

Konsumenternas val påverkar utformningen av förpackningar

Konsumentverket har tittat på hur konsumenternas beteende förändrades mellan åren 1993 och 1995. Konsumentverkets undersökningar visar att konsumenterna i allt större utsträckning väger in miljöaspekter vid val av hushållsprodukter och förpackningars utformning och materialinnehåll. Hårdlanseringen av refillförpackningar under år 1994 kan enligt Konsumentverket förklaras en stor del av detta beteende hos konsumenterna. Det är svårt att bedöma producentansvarsförordningens betydelse för resultatet. Varu- och miljömärkningen var vid den här tiden omdebatterad samtidigt som förordningen trädde i kraft under år 1994. Naturvårdsverket drar i rapporten *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?* (rapport 4938) bl.a. slutsatsen att det är rimligt att anta att förpackningsproducenter snabbt anpassar sitt produktutbud till förändrade marknadsförhållanden.

10.3 Ökade transporter?

Naturvårdsverket har utrett om producentansvaret medfört ökade transporter och vilken betydelse de har för miljön. Även andra studier gjorda av Konsumentverket, SIFO och IMU Testologen har tagit upp denna fråga.

I en tidig undersökning som genomfördes år 1994, *Förpackningar i kretsloppet* (rapport 4300), har Naturvårdsverket studerat vilken betydelse de ökade transporterna har för miljön. Verket kom bl.a. fram till att transporter-

⁵³ Bl.a. Reforsk, *Miljömässiga skillnader mellan återvinning/återanvändning och förbränning/deponering*, 1993 och STOSEB, *Avfall och Energi*, 1998

na i många fall har en relativt begränsad betydelse, men att det kan vara stora skillnader mellan insamling i tätort och glesbygd.

I en studie som utförts av Konsumentverket i fyra kommuner uppges att antalet biltransporter som hushållen gör för att bl.a. lämna metall- och plastförpackningar har ökat i förhållande till hur mycket man kör för att handla. En SIFO-undersökning som genomfördes år 1998 visade också att en femtedel av de tillfrågade åker en särskild tur för att lämna sina förpackningar. En undersökning som IMU Testologen utfört på uppdrag av Förpackningsinsamlingen AB visar att 67 % av de tillfrågade angav att de brukar lämna sina förpackningar i samband med något annat ärende.

Yrkesmässiga avfallstransporter

Mellan åren 1985 och 1997 ökade transportarbetet för sopor och avfall med 25 %. Jämfört med det totala transportarbetet i landet har andelen transport av avfall och sopor dock minskat något. Under den här perioden ökade samtidigt avfallsmängderna med ca 35–40 %. År 1993 till år 1997 ökade transportarbetet för sopor och avfall från 320 miljoner ton per kilometer till 404 miljoner ton.⁵⁴

Institutet för Transportforskning gjorde år 1997 en studie av de yrkesmässiga transportererna vid insamling och återvinning av hushållsförpackningar. Studien baseras i huvudsak på en enkät till ett antal entreprenörer samt kontakter med materialbolag.

I studien framhålls nödvändigheten av en helhetssyn kring insamling, bortforsling och återvinning av avfall. Transportforskningsinstitutet fann bl.a. att varken myndigheterna eller materialbolagen ställer några miljökrav på hur transportererna skall genomföras. Enligt uppgift från materialbolagen har de dock tagit in krav på miljöklassade fordon i sina nya kontrakt.

Transportforskningsinstitutet konstaterar att någon samordning av tömningen av återvinningsstationerna inte görs. Det insamlade materialet transporterades alltid med lastbil oavsett avståndet till återvinningsanläggningarna. Materialbolagen framhåller att många längre transporter går med järnväg. Det gäller både den wellpapp som samlas in i södra Sverige och skickas till pappersbruken i Norrland och en betydande andel av den returkartong som transporteras från sorteringsanläggning till pappersbruk. Enligt materialbolagen sker även alla längre transporter, i regel över 30 mil, av metallförpackningar med järnväg.

Transportforskningsinstitutet kom fram till att det behövdes ytterligare undersökningar för att se hur en ökad samordning av transportererna kunde ske och om metoder för bättre planering av körvägarna kunde utvecklas. Särskilt transportererna i glesbygden borde optimeras.

I Naturvårdsverkets rapport *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?* (rapport 4938), som inlämnades till regeringen den 30 november 1998, gör verket bedömningen att transportererna har liten betydelse för miljön jämfört med den miljövinna som den ökade återvinningen skapar. Verket

⁵⁴ Statistiska Centralbyrån, *Varutransporter med lastbil och järnväg, 1990–1998*

anser samtidigt att det är viktigt att skapa drivkrafter för att i möjligaste mån begränsa transporterna. Avfallsströmmarna, där förpackningar ingår, utgör enligt verket ett relativt litet flöde jämfört med det totala materialflödet i landet.

1999/2000:RR4
Bilaga 1

10.4 Naturvårdsverkets samhällsekonomiska bedömning av producentansvaret för glas och returpapper.

Naturvårdsverket redovisade i januari 1996 en samhällsekonomisk bedömning av producentansvaret för glas och returpapper i rapporten *Producentansvar – det första steget* (rapport 4518). Syftet var att ge en bild av vilka kostnader och intäkter införandet av producentansvaret har medfört för de olika aktörerna på marknaden. Verket ville också från samhällsekonomisk synpunkt belysa vissa problem som har uppstått. Verkets bedömning av dels pris- och volymutvecklingen, dels hur de olika aktörerna – producenter, insamlare, kommuner och konsumenter – påverkats redovisas nedan. Här bör framhållas att uppgifterna bygger på förhållanden under år 1995 och därmed inte längre är relevanta för vissa av materialbolagen.

Producentansvaret för glas

Återvinningsgraden för glas har ökat konstant i flera år och ökningen har fortsatt sedan producentansvaret infördes 1994. Naturvårdsverket har därför inte kunnat avgöra om ökningen med 15 % under 1994 är kopplad till producentansvaret eller om ökningen skulle ha skett ändå.

Enligt verket är hanteringen av glas ingen verksamhet som i sig genererar stora vinster. Bestämmelserna har bl.a. inneburit att Svensk Glasåtervinning AB nu betalar en högre ersättning till kommunerna för insamlingen. Svensk Glasåtervinning anlitar också privata entreprenörer för insamlingen. Det pris som PLM och glasullsfabrikanterna betalar för det krossade glaset har ökat eftersom producenterna nu får bära större delen av insamlingskostnaderna.

Nedan exemplifieras Naturvårdsverkets bedömning av hur de olika aktörerna påverkats av bestämmelserna.

Svensk Glasåtervinning AB

De höjda kostnaderna för Svensk Glasåtervinning bestod i högre ersättningar till kommuner och entreprenörer för insamlingen. Administrationskostnaderna och kostnaderna för informationen har ökat något samtidigt som den ökade volymen på insamlingen också ökat hanterings- och sorteringskostnaderna.

Svensk Glasåtervinning finansierar de höjda kostnaderna med höjda priser på krossglaset samt höjda förpackningsavgifter. De ökade krav på sorteringen som producentansvaret inneburit har lett till vinster för företaget i form av bättre kvalitet på produkten, vilket i sin tur kan ge högre pris.

Företag som använder krossglas i sin produktion

Priserna på företagarnas produkter har stigit och de ökade kostnaderna täcks av höjda priser på glasförpackningarna. Ett problem med detta är enligt Naturvårdsverket att det ger en konkurrensnackdel i jämförelse med förpackningar av andra slag. Energikostnaderna för framställningen har däremot minskat eftersom det krävs mer energi vid nyproduktion än vid återvinning.

Övriga aktörer med producentansvar

Förpackare, importörer och försäljare av förpackningar drabbas av de höjda förpackningsavgifterna. Höjningen kan tas igen genom höjda konsumentpriser men resultatet kan också bli att man väljer andra typer av förpackningar.

Konsumenter

De prishöjningar som drabbar konsumenterna blir små och kan delvis kompenseras av sänkta kommunala renhållningstaxor. Konsumenten får ett ökat sorteringsarbete.

Kommunerna

Kommunen får högre ersättning från Svensk Glasåtervinning AB. Markhyra erhålls ibland för återvinningsstationerna och kostnaderna för informationen bör minska. De minskade avfallsmängderna bör reducera kommunernas kostnader för hanteringen. En del kommuner kan ha förlorat insamlingsentreprenaden till privata företag.

Kommunala bolag

De kommunala bolag som förlorat entreprenader kan få svårt att använda sina investeringar. En del kommunala bolag som varit ansvariga för insamlingen i kommunen har nu i stället fått uppdrag från Svensk Glasåtervinning AB och kostnadsersättning direkt från materialbolaget.

Privata insamlingsföretag

Privata insamlingsföretag har fått ensamrätt till insamlingen i vissa områden. Den minskade avfallsmängden kan dock hota dessa företags huvudsysselsättning.

Staten/samhället

Den ökade insamlingen och återvinningen ger miljövinster. Återvinningen minskar användandet av oexploaterade råvaror, s.k. jungfruligt material, vid glastillverkningen. En ökad insamling leder också till mindre glas i hushållsavfallet. På sikt kan producentansvaret leda till en annan utformning av förpackningar som är lättare att återanvända och återvinna.

Kommunerna bedöms ha fått mindre kostnader för hanteringen då de själva inte längre behöver ansvara för insamlingen. Möjligheten för privata insamlingsföretag och sorteringsföretag att tillgodogöra sig värdet av returpapperet genom export har omöjliggjorts genom avtalen med materialbolaget Pressretur AB.⁵⁵ För andra insamlare (lokala föreningar) som tidigare haft avtal med kommuner har producentansvaret i många fall inneburit att professionella företag tagit över. Konsumenterna har inte drabbats av några prisökningar men insamlingen kräver ökade sorteringsinsatser.

Revisorernas iakttagelser

De undersökningar som gjorts om producentansvarets betydelse för miljön är få. Underlaget för Naturvårdsverkets slutsatser är bl.a. livscykelanalyser. Några av dem är gjorda i andra länder och går enligt Naturvårdsverket inte att överföra till svenska förhållanden. Andra undersökningar tar inte med alla komponenter eller har på annat sätt olika utgångspunkter för sina slutsatser. Undersökningar finns däremot som visar att förpackningarnas vikt minskat och att återvinningen av förpackningar ökat. Likaså står det klart att avfallet vid våra deponier tenderar att minska.

De privata biltransporterna har ökat vid insamling och återvinning av hushållens förpackningar. Även de yrkesmässiga transporterna av sopor och avfall har ökat under perioden 1987–1997, framför allt beroende på att de totala avfallsmängderna ökat. Källsorteringen och därmed sammanhängande transporter kan också ha bidragit, men slutsatserna från de livscykelanalyser som gjorts är att de totala transporterna både kan öka och minska beroende på det specifika fallet. Jämfört med ökningen av de totala transporterna i landet har andelen transportarbete för sopor och avfall dock minskat något. Enligt de undersökningar som gjorts bedöms transporterna ha en liten betydelse ur miljösynpunkt och de är inte avgörande för vilka behandlingsalternativ som är miljömässigt mest fördelaktiga.⁵⁶

Den samhällsekonomiska bedömning som Naturvårdsverket gjorde år 1995 innehåller ingen bedömning av den totala kostnaden för producentansvaret för glas och returpapper. Analysen gjordes endast ett år efter det att producentansvaret infördes. Verkets slutsatser får därmed ofta karaktären av prognoser. Detta gäller bl.a. kostnadsutvecklingen för kommuner och konsumenter. Konsumenterna kommer i *"förlängningen att påverkas"* genom producenternas höjning av priset vilket för glaset inte kommer *"att röra sig om mer än några ören per glasförpackning."* Producentansvaret kommer att leda till ökade sorteringsinsatser, *"För enskilda hushåll är denna alternativkostnad marginell men för företag (som konsumenter) kan det bli en reell kostnad då någon avlönad person måste utföra sorteringsarbetet."* Kommunernas taxor bör enligt bedömningarna på sikt kunna minskas genom mins-

⁵⁵ Se avsnitt 11 nedan

⁵⁶ Naturvårdsverket, *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?*, rapport 4938, s. 9–10

kade avfallsmängder. De prishöjningar som drabbar konsumenterna bör därigenom ”(åtminstone i teorin) delvis kompenseras av sänkta kommunala renhållningstaxor.”⁵⁷

Verket konstaterar att insamlingen och återvinningen ger miljövinster för staten och samhället, bl.a. i form av minskat användande av jungfruligt material eller råmaterial. För såväl glas som returpapper ser man framför sig att transporterna kommer att effektiviseras och minska i omfattning. Revisorerernas granskning har pekat på ökade kostnader för såväl kommuner som konsumenter. Revisorerernas granskning omfattar dock producentansvaret för förpackningar för vilket det ännu inte gjorts någon motsvarande samhällsekonomisk bedömning. Naturvårdsverket har ansett en sådan vara en lämplig forskaruppgift, förslagsvis i Reforsk:s regi, och med Naturvårdsverkets medverkan, där frågorna belyses både ur konsument-, kommunal-, producent- och entreprenörsperspektiv. Enligt uppgift är det ännu oklart om en sådan kommer till stånd.

⁵⁷ Naturvårdsverket, *Producentansvar – det första steget*, rapport 4518, citaten är hämtade från bilagorna 4 och 5.

11.1 Regeringsuppdrag och andra aktuella aktiviteter

Regeringen har gett Naturvårdsverket flera uppdrag i regleringsbrev och genom särskilda regeringsbeslut som har anknytning till producentansvaret. Det är också regeringen som bestämmer på vilka områden Naturvårdsverket får meddela tillämpningsföreskrifter enligt producentansvarsförordningarna.

Under år 1998 återrapporterade verket 22 regeringsuppdrag varav 4 berörde producentansvaret. I 1999 års regleringsbrev har regeringen gett verket 15 uppdrag, och därutöver tillkommer särskild återrapportering inom olika områden.

Ett av uppdragen berör återvinnings- och återanvändningsmålen bl.a. producentansvaret för förpackningar. I uppdraget ingår även att lämna förslag till nödvändiga förändringar i regelverket. Detta skall ske senast den 1 juni 2000. Naturvårdsverket skall också utvärdera hur förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper har fungerat samt göra en översyn av återvinningsnivån och lämna förslag till hur förordningen bör utformas i fortsättningen. Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 1999. Det är således Naturvårdsverket som på uppdrag förser regeringen med underlag för beslutet om de nya återvinningsmålen som gäller fr.o.m. 2001.

Våren 1995 fick Naturvårdsverket i uppdrag att belysa erfarenheterna av bestämmelserna om producentansvaret, vilka eventuella problem som finns och hur dessa i så fall kan lösas. Uppdraget redovisades i rapporten *Producentansvar – det första steget*, och regeringen lät den gå på remiss till ett stort antal myndigheter och organisationer. Regeringen har även i samband med Naturvårdsverkets rapport *Har producenterna nått målen?* (rapport 4892) utnyttjat remissförfarandet för att få in synpunkter och erfarenheter från andra aktörer och intressegrupper. Den senare rapporten gick ut till 109 instanser. Även Kretsloppsdelegationens senaste rapport om ett generellt producentansvar för alla varor har remitterats och gick till 102 instanser.

De uppföljningar som Naturvårdsverket gjort av producentansvaret har på så sätt kommit andra myndigheter och organisationer till del och de har fått en möjlighet att reagera på eventuella slutsatser och förslag.

Den senaste rapporten från Naturvårdsverket, *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?* (rapport 4938), skickades däremot inte ut på remiss. Regeringen refererade i stället innehållet i rapporten i regeringsskrivelsen *En nationell strategi för avfallshanteringen* (1998/99:63).

Miljöministern har i januari i år sammanträffat med några aktörer inom området i syfte att bl.a. informera sig om de problem med renhållning kring stationerna som konstaterats från flera håll samt diskutera vilka åtgärder som planeras för att komma till rätta med dem.⁵⁸ Vid mötet deltog företrädare från materialbolagen, Förpackningsinsamlingen AB, Kommunförbundet, Renhållningsverksföreningen samt Naturvårdsverket. Parterna skall ha ett nytt möte i slutet av maj för att följa upp vilka åtgärder som har vidtagits.

⁵⁸ Lars Ekenkrantz m.fl., Miljödepartementet

Brister i tillsynen inom miljöområdet har framförts i flera utredningar och rapporter bl.a. Riksdagens revisorers rapport *Tillsyn – innebörd och tillämpning* (förslag till riksdagen 1994/95:RR9). Regeringen har uppmärksammat problemet, och i den senaste budgetpropositionen anges bl.a. att tillsynen måste skärpas för att nå målen i miljöbalken. En åtgärd som regeringen vidtagit är att fr.o.m. den 1 januari 1999 inrätta det tillsyns- och föreskriftsråd vid Naturvårdsverket som presenterats i avsnittet om Naturvårdsverket ovan. Rådet, med representanter från olika myndigheter och organisationer, har en viktig roll när det gäller en utvecklad, skärpt och effektiviserad tillsyn.

Regeringen har därtill i regleringsbrevet för år 1999 gett Naturvårdsverket i uppdrag att följa upp länsstyrelsernas tillsynsarbete enligt miljöbalken, inklusive deras rapportering av överträdelser.

Miljöbalken har även inneburit att Naturvårdsverket och Kommunförbundet nu arbetar med att ta fram råd och anvisningar till de operativa tillsynsmyndigheterna om vilka uppgifter som bör ingå i tillsynen och hur de bör agera. För kommunerna innebär den skärpta tillsynen bl.a. att de skall utreda och ta fram en tillsynsplan som sedan kontinuerligt skall följas upp och hållas aktuell.

Härutöver har regeringen vid några tillfällen utnyttjat bemyndigandet att meddela nya föreskrifter och göra ändringar i förordningarna. Det senaste exemplet är regeringsbeslutet att kommunens avfallsplan skall innehålla en beskrivning av hur förpackningsavfallet tas om hand. Några större förändringar av regelverket är det däremot inte fråga om. I propositionen *Miljöbalk* (1997/98:45) bedömde regeringen att det ännu är för tidigt att göra en utvärdering av reglerna om producentansvar. Ställningstagandet grundar sig på den utfrågning som Miljöbalksutredningen anordnat med företrädare för näringslivet, avfallshanteringsbranschen, statliga myndigheter, kommuner, organisationer, universitet m.fl. Den dominerande synpunkten som fördes fram vid det tillfället, framförallt från näringslivet och den privata avfallshanteringsbranschen, var att det var för tidigt med en utvärdering och att de nuvarande reglerna om producentansvar inte borde ändras.

De statliga forskningsanslagen

Forskningen inom avfallsområdet bedrivs på flera olika plan. Den forskning som finansieras av staten är viktig eftersom den kan bedrivas i allmänhetens intresse och även avse områden som inte är direkt lönsamma. Statens agerande inom forskningsområdet påverkar både kunskapsförvärvning och vägledning. Tilldelningen av forskningsmedel har därmed stor betydelse för uppföljningen av producentansvaret.

På grund av budgetsaneringen har anslagen till miljöforskningen minskat de senaste åren. Anslaget för miljö- och kretsloppsforskningen drogs in helt fr.o.m. år 1998. Förändringen har medfört att Avfallsforskningsnämnden inom Naturvårdsverket upphörde år 1998. Nämnden bedrev forskning och utveckling inom hela avfalls- och återvinningsområdet. Totalt satsades ca 25 miljoner kronor årligen. De doktorandprojekt som pågick när nämnden lades ned kommer att avslutas.

Indragningen av anslaget till miljö- och kretsloppsforskningen medför även att stiftelsen Reforsk upphör. Reforsk ägs av Industriförbundet, Kommunförbundet och RVF. Verksamheten har till hälften finansierats genom statliga bidrag. Reforsk upphör när stiftelsens innestående medel har förbrukats. Pågående projekt kommer att slutföras. Inriktningen för Reforsk har varit tillämpad forskning och utveckling.

Regeringen har beräknat att indragningen av anslagen huvudsakligen skall kompenseras med medel från Miljöstrategiska forskningsstiftelsen (MISTRA) och EU.⁵⁹ MISTRA bedriver forskningsprogram som kan ha anknytning till avfallsfrågorna. Under åren 1998 och 1999 satsar MISTRA sammanlagt omkring 12 miljoner kronor på projekt inom teknik och system för kretslopp, varav avfall utgör ett område.

Enligt regeringen erhåller alltfler svenska forskningsprojekt delfinansiering från något av EU:s olika forskningsprogram. Regeringen utgår ifrån att detta kommer att få ökad betydelse, och det innebär ökade krav på att finna nya samarbetsformer med organisationer i andra länder och kontakter med EU.

Statligt finansierad forskning inom avfallsområdet bedrivs även av Energimyndigheten. Där bedrivs bl.a. forskningsprogram avseende energiutvinningen ur avfall. Under en treårsperiod satsas 8 miljoner kronor på forskning inom systemstudier, biogas och förbränning.

I budgetpropositionen för år 1999 aviserade regeringen att Naturvårdsverket, i samverkan med Forskningsrådsnämnden, skulle få i uppdrag att göra en samlad bedömning av miljöforskningen. Utgångspunkten skulle vara att den samlade miljöforskningen skall förstärkas. Naturvårdsverket återrapporterade uppdraget i december 1998, och regeringen har i vårpropositionen 1999 föreslagit att verket tillförs 250 miljoner kronor under en treårsperiod för verksamheten.

11.2 Återrapporteringen till riksdagen

Regeringens rapportering till riksdagen om hur producentansvaret utvecklats de senaste åren återfinns bl.a. i miljöpropositionen, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (1997/98:145). I budgetpropositionen för år 1999 redovisar regeringen de insamlings- och återvinningsnivåer för förpackningar, returpapper och däck som har uppnåtts. Här anges bl.a. att stora delar av förpackningsmaterialet nu utnyttjas i stället för att deponeras. Regeringen beskriver också hur avfallet kan omhändertas genom förbränning och energiutvinning samt hur förbränningen vid landets anläggningar ökat.

Tidigare har regeringen i sin proposition *Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla* (1996/97:172) bl.a. informerat om riktlinjer för hur ett producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter skall fungera i Sverige. I den propositionen togs också upp Naturvårdsverkets förslag i rapporterna Aktionsplan Avfall och Kretsloppsdelegationens regeringsuppdrag om producentansvar i byggsektorn.

⁵⁹ Prop. 1996/97:1, Budgetpropositionen för år 1997, s. 19

I budgetpropositionerna de senaste åren har regeringen också återkommit till avfallshanteringen men regeringens tillbakablick på hur systemet med producentansvar fungerar har här endast mycket kort berörts och då framför allt hur regeringens insamlingsmål uppnåtts.

I mars 1999 har regeringen i sin skrivelse till riksdagen om en nationell avfallsstrategi mer ingående beskrivit dagens hantering av förpackningar och hur producentansvaret tillämpas.⁶⁰ Här återges också några av de problem som hanteringen gett upphov till, bl.a. problemen med nedskräpning men även Naturvårdsverkets tidigare iakttagelser om den oklara roll- och ansvarsfördelningen som ledde till införande av ett obligatoriskt samråd mellan producenterna och kommunerna. En hänvisning görs till Naturvårdsverkets uppföljningsrapporter för åren 1996 och 1997 där verket konstaterar att systemet för insamling och hantering utvecklats i positiv riktning.

Även regeringens initiativ att anordna möten med berörda parter om hur problemen med städningen skall lösas tas upp här. Måluppfyllelsen för olika förpackningsmaterial redovisas och Naturvårdsverkets slutsatser från regeringens uppdraget om vilka miljöeffekter förpackningsförordningen lett till återges.

Revisorernas iakttagelser

Uppföljningen

Regeringens uppföljning av producentansvaret grundar sig till stora delar på Naturvårdsverkets rapporter under åren. Några av verkets rapporter grundar sig i sin tur på producenternas, dvs. materialbolagens, egna uppgifter om insamlingen. Detta gäller rapporterna om producenterna har nått återvinningsmålen. I verkets senaste rapport om miljöeffekterna återfinns däremot utvärderingar från flera olika källor.

Revisorerna anser vid en samlad bedömning av materialet att Naturvårdsverkets återrapportering ger en något mer positiv bild av systemet än den revisorerna fått i denna granskning. Naturvårdsverket ställs samtidigt inför en svår uppgift att återrapportera de många uppdrag som ges från regeringen. Särskilt svårt blir det inom områden där det ännu saknas tillräcklig analys och forskning.

Regeringen har beslutat att skicka några av Naturvårdsverkets rapporter på remiss. På så sätt har regeringen även tagit del av erfarenheter som andra myndigheter och organisationer har av bestämmelserna. Även Kretsloppsdelegationens rapport *Producentansvar för varor – Förslag och idé* (1997:19) skickades på remiss till ett stort antal remissinstanser. Detta får anses särskilt viktigt när det är fråga om ett helt nytt regelsystem där många aktörer är involverade. Remissyttrandena bör enligt revisorerna ha gett regeringen en bra bild av de olika problemställningar som regelverket gett upphov till.

⁶⁰ Skr. 1998/99:63, *En nationell strategi för avfallshanteringen*, bil. 1

Revisorerna anser att även den senaste rapporten från Naturvårdsverket, *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?* (rapport 4938), skulle ha skickats på remiss. Det skulle kunna ha skapat en debatt och ett intresse för vidare forskning inom området.

Remissyttrandena och de iakttagelser och förslag som Naturvårdsverket tidigare delgett regeringen har däremot inte resulterat i några regelförändringar av betydelse. Införandet av ett obligatoriskt samrådsförfarande mellan producenter och kommuner som Naturvårdsverket föreslog skulle lagregleras intogs i stället i producentansvarsförordningarna.

Regeringen har ansett det vara för tidigt att göra någon mer ingående utvärdering av systemet.⁶¹ Miljöbalksutredningens och Naturvårdsverkets synpunkter i frågan ligger till grund för regeringens ställningstagande.⁶²

Revisorerna ser statsrådets beslut att kalla de olika branschernas företrädare för att lösa olika problemställningar som ett intressant initiativ. Motsvarande skulle exempelvis kunna göras med forskare som genomfört projekt inom det speciella området i syfte att bredda erfarenhetsåterföringen.

Revisorerna anser att regeringen inte endast behöver förlita sig på en återredovisning från Naturvårdsverket. Revisorerna har i flera granskningar pekat på vikten av att regeringen inhämtar information inte bara från den egna myndigheten utan även från andra myndigheter, universitet och högskolor m.fl. för att få ett allsidigt underlag. Den samhällsekonomiska analys av producentansvaret för förpackningar som Naturvårdsverket föreslagit är exempel på en utvärdering som lämpligen kunde genomföras på ett sådant sätt.

Regeringens uppdrag till Naturvårdsverket, även om de ibland tillkommer på Naturvårdsverkets eget initiativ, riskerar att i alltför stor utsträckning ianspråkta sakkunniga och experter för återrapportering av regeringsuppdrag i stället för en angelägen tillsynsverksamhet inom området.

Regeringsbeslutet om att kommunernas avfallsplaner skall innehålla en beskrivning av hur förpackningsavfallet hanteras i kommunen föregicks inte av några kontakter med materialbolagen eller Förpackningsinsamlingen.⁶³ Även om beslutet grundade sig på EG-direktiv är det viktigt att de olika parterna informeras i ett tidigt skede och att en dialog kommer till stånd hur verksamheten lämpligen bör genomföras. Som framgått av granskningen är goda relationer mellan producenter och kommuner en viktig beståndsdel för att få till stånd ett fungerande insamlingssystem.

Återredovisningen

Regeringens information till riksdagen i frågor som berör avfallshanteringen de senaste åren får anses ha varit förhållandevis fyllig. Mot bakgrund av de senaste årens utveckling inom avfallsområdet är detta enligt revisorerna naturligt och motiverat. De mål regering och riksdag satt upp för ett mer

⁶¹ Prop. 1997/98:90

⁶² Prop. 1997/98:45, s. 419

⁶³ Mikael Ankers, Förpackningsinsamlingen AB

resurssnålt och ett mer kretsloppsriktat samhälle har inneburit en stor omställning som påverkar många aktörer inte minst kommunerna inom avfallsområdet.

Regeringens återrapportering av de problem som kvarstår när det gäller genomförandet av insamlingen och den oklara roll- och ansvarsfördelningen har belysts vid flera tillfällen, senast i regeringens skrivelse *En nationell strategi för avfallshanteringen* (1998/99:63).

Miljöbalksutredningens ställningstagande att det är för tidigt att nu göra några ändringar i reglerna om producentansvar och avsaknaden av en ny tillsynskampanj motsvarande den som Naturvårdsverket gjorde år 1995 torde ha bidragit till att regeringen ännu inte tagit ställning till mer aktiva åtgärder inom området.

Bakgrunden till införandet av producentansvaret var diskussionen om konsumtionssamhället där det inte längre är hållbart att slösaktigt konsumera förnyelsebara resurser och sedan slänga allt avfall. Producentansvar skall medverka till ett mer resurshållande samhälle och en miljöanpassad varuproduktion. Återanvändning, återvinning eller återföring till naturens kretslopp skall underlättas och avfallet minimeras. Det styrsystem som valts för att förmå producenterna att ta större miljöhänsyn är det lagstadgade producentansvaret. Miljövinster skall nås genom ett regelverk där målnivåer för återvinningen fastställs och där producenterna tillskrivs en skyldighet att ta hand om det avfall som uppstår. Producenterna skall också svara för kostnaderna som är förenade med hanteringen, dvs. producenterna har såväl det fysiska som det ekonomiska ansvaret för omhändertagandet.

I regeringens proposition (1992/93:180) om införande av producentansvar anfördes att det från statens synpunkt är att föredra om marknaden själv utformar och tillämpar system som leder till de uppsatta målen. Statlig detaljreglering skall helst inte behöva tillgripas. Det styrsystem som har valts grundar sig således i första hand på frivilliga lösningar.

Revisorernas granskning har tagit sikte på att försöka belysa om regelverket fungerar på det sätt som förutsågs när producentansvaret infördes samt hur de inblandade i processen påverkats.

Revisorerna utgår således ifrån det regelverk som gäller i dag och hur det tillämpas.

När producenterna målen?

I förordningen om producentansvar för förpackningar anges de nationella mål som gäller för återvinning och återanvändning. Revisorerna har konstaterat att producenterna nått målen för samtliga förpackningsslag år 1997 utom återvinningsmålet för aluminiumförpackningar och materialutnyttjandet av PET-flaskor. De nya mål som beslutats till år 2001 innebär höjda nivåer för flera förpackningsslag. Vilket underlag som ligger till grund för de nya målnivåerna är något oklart men målnivåerna i EG-direktiven är utgångspunkten för regeringens ställningstaganden. EG-direktiven ger också möjlighet att modifiera målen för materialåtervinning om vetenskapliga studier i form av livscykelanalyser eller liknande visar att andra återtagningssätt är fördelaktigare från miljösynpunkt. Revisorerna har pekat på bristen på forskning inom området. Resultaten hittills torde inte ha gett regeringen någon närmare vägledning inför besluten om nya återvinningsmål.

Flera problem finns i dag när det gäller att beräkna eller uppskatta återvinningsnivåerna. Problemen gäller både hur de totala mängderna kan uppskattas på ett tillförlitligt sätt och hur redovisningen av insamlingsresultaten kan förbättras framför allt på lokal nivå. Osäkerheten i beräkningsunderlaget har enligt revisorerna inte någon avgörande betydelse för att uppskatta måluppfyllelsen på nationell nivå.

Flera av kommunerna har både i enkäten och vid besök framhållit vikten av att målen bryts ned på lokal nivå. Det kan enligt kommunerna behövas ett

mer flexibelt system för att maximera materialåtervinning/användning och för att anpassa insamlingen till regionala och lokala förutsättningar. Genom att fastställa återvinningsnivåer på nationell nivå görs stora investeringar i system för insamling och återanvändning som i vissa fall kan motverka andra lämpligare lösningar.

Det kan också finnas en risk för att inte alla delar i landet behöver ingå i producenternas insamlingssystem för att de nationella målen skall uppfyllas.

Resultatuppföljningen av uppfyllda målnivåer är också viktig för att kunna bedöma utvecklingen på lång sikt och som ett underlag för de nya mål som skall sättas.

Ytterligare en fråga som revisorerna anser bör uppmärksammas är att vissa företag ställer sig utanför systemet. Man uppskattar att dessa företag står för ca 10 % av de totala förpackningsvolymerna. Det är viktigt att ha ambitionen att samtliga producenter tar sitt ansvar, annars riskeras tilltron till systemet. Dessa s.k. fripassagerare måste följas upp bättre av kommunerna i egenskap av operativa tillsynsmyndigheter.

Avfallsmängden och produktutvecklingen

Revisorerna konstaterar i granskningen att undersökningarna om producentansvarets betydelse för hur förpackningarna utvecklats är få och att det inte går att dra några långtgående slutsatser från dessa. Undersökningarna tar exempelvis inte med alla kostnader och har ibland olika utgångspunkter för sina slutsatser. Förpackningarnas vikt minskar och källsorteringen har medfört att en mindre andel av förpackningsavfallet går till deponi i förhållande till övrigt hushållsavfall. Avfallsstatistiken behöver utvecklas ytterligare och fler undersökningar göras inom området för att kunna besvara frågan om hur förordningen om producentansvar för förpackningar bidragit till miljövänligare produkter. Förpackningsavfallet utgör också en liten del av det totala avfallsflödet, vilket gör det svårare att se hur förordningen bidragit till miljövinster.

Revisorerna anser att regeringen bör ta initiativ till forskningsinsatser inom området.

Hur fungerar insamlingssystemet?

Producenterna har valt ett insamlingssystem som innebär att konsumenterna skall lämna förpackningarna vid särskilda återvinningsstationer, det s.k. bringsystemet. Härutöver träffas i enskilda fall överenskommelser om en fastighetsnära insamling.

Producenterna har i enlighet med regelverkets intentioner fått bestämma vad som skall anses vara ett lämpligt insamlingssystem. Utgångspunkten för det system som valdes var de erfarenheter man tidigare fått från glasin-samlingen. Fortfarande pågår uppbyggnaden av systemet som skall omfatta ca 7 000 stationer i landet eller en återvinningsstation per 1 000–1 200 invånare när det är fullt utbyggt.

Materialbolagen och Förpackningsinsamlingen AB lägger ned ett ambitiöst arbete på att få till ett fungerande insamlingssystem, men de problem som

tidigt uppmärksammades kvarstår dock fortfarande. Det gäller bl.a. ostädade återvinningsstationer, långsam utbyggnad av stationerna, brister i information m.m. Revisorernas kommunenkät visade att cirka hälften av kommunerna ansåg att systemet generellt sett fungerade bra eller mycket bra, men samtidigt framhöll många kommuner stora brister. De vanligaste bristerna var dålig städning, för få tömningar och för få stationer. Med hänvisning till den goda ekonomi som materialbolagen uppvisar ställer sig revisorerna samtidigt frågan om inte ytterligare åtgärder kunde ha gjorts för att komma till rätta med bristerna.

Ett problem som många kommuner också framhållit är svårigheten att få kontakt med materialbolagens representanter för att diskutera hanteringen och uppkomna problem. Det obligatoriska samrådet som infördes år 1996 syftade till att bl.a. förbättra denna kommunikation mellan producenter och kommuner.

Av kommunenkäten framgick att de samråd som genomförts inte alltid leder till överenskommelser. Den centrala roll som kommunen har för avfallshanteringen i övrigt gör att kommunerna har ett behov av en fortlöpande dialog med producenterna. De entreprenörer som anlitas för insamlingen ges ofta uppdraget att i materialbolagens ställe förhandla med kommunerna, men entreprenörerna har sällan mandat att tillmötesgå kommunerna i frågor om utökad servicegrad.

Revisorernas granskning har visat att en stor del av kommunerna är missnöjda med hur samrådsförfarandet har fungerat. Revisorerna ställer sig tveksamma till om den organisation som bildats kan tillgodose de behov kommunerna har av fortlöpande samråd. Kommunikationen mellan kommuner och producenter är central för att systemet skall kunna fungera bättre. Regeringen bör därför överväga om inte samrådet behöver lagregleras för att det skall ges tillräcklig tyngd.

En majoritet av kommunerna har angett att producenternas information till hushållen angående omhändertagande av avfallet är dålig. Drygt 75 % av kommunerna svarade att informationen varit ganska dålig eller mycket dålig.

Enligt undersökningar som bl.a. Konsumentverket gjort skall hushållen till stora delar vara nöjda med informationen om hur källsorteringen skall gå till. Den ytterligare information som hushållen efterfrågade var information om resultatet av insamlingen och vilka konsekvenser den har för miljön.

Konsumentverkets undersökning visar på en positiv inställning hos allmänheten till informationen. Det kan även tyda på att hushållen också har kvar sin positiva inställning till källsorteringen som sådan, vilket är nödvändigt för att insamlingen skall fungera.

Det har framkommit i granskningen att företagens möjligheter att kostnadsfritt göra sig av med sitt avfall inte tycks fungera tillfredsställande.

Enligt Förpackningsinsamlingen AB skall det i varje kommun anordnas en mottagningspunkt där utsorterade förpackningar från företag tas emot kostnadsfritt. I revisorernas kommunenkät svarade hälften av kommunerna nej på frågan om producenterna anordnat sådan insamling. Drygt en tredjedel av kommunerna svarade att de inte vet. Det är mindre vanligt bland mindre kommuner och glesbygdskommuner att det finns möjlighet till kostnadsfri insamling för företagen. Revisorerna konstaterar att det finns problem som

bör lösas när det gäller företagens möjligheter att kostnadsfritt göra sig av med det källsorterade avfallet.

Sammanfattningsvis anser revisorerna det otillfredsställande att så många kommuner fortfarande har uppenbara problem med att komma överens med producenterna om insamlingssystemens tillämpning. Problemen uppmärksammades i Naturvårdsverkets tillsynskampanj år 1995, och de fanns kvar vid Kommunförbundets uppföljning år 1997. Granskningen har visat att problemen kvarstår i flera kommuner, vilket gör att det nu bör övervägas om regelsystemet skall skärpas ytterligare.

Myndigheternas tillsyn och regeringens uppföljning

Naturvårdsverket har avsatt resurser motsvarande två personår för frågor som rör producentansvaret. För att kunna svara på de många uppdrag som ges från regeringen arbetar man i olika projekt där flera personer från verket är inblandade och ibland även personal från andra myndigheter och organ. De rapporter som verket levererat till regeringen om uppföljningen av producentansvaret är enligt revisorernas bedömning väl genomarbetade och innehåller också några förslag till regelförändringar. Ändå är det främst konkreta förslag från Naturvårdsverket och egna initiativ från myndigheten som revisorerna i någon mån saknar. De många uppdragen från regeringen kan också tyda på att även regeringen saknar förslag till aktiva åtgärder från myndigheten.

Dessvärre kan Naturvårdsverkets resurser i alltför stor utsträckning ha tagits i anspråk för att svara på regeringsuppdrag, vilket kan ha medfört att verkets egen tillsynsverksamhet fått nedprioriteras. Revisorerna skulle gärna ha sett mer av de tillsynskampanjer som genomfördes åren 1995 och 1996. Under de senaste åren har endast återvinningsmålen och miljöeffekterna följts upp, ibland med slutsatser som fått utgå ifrån ett begränsat undersökningsmaterial. De begränsade resurserna som myndigheten har avsatt kan också ha medverkat till att de tillämpningsföreskrifter till förordningarna som såväl kommuner som producenter efterfrågat inte getts ut.

Den nya miljöbalken innebär också att Naturvårdsverket måste avsätta resurser för informations- och utbildningsinsatser inom miljöområdet. En positiv iakttagelse i det sammanhanget är att Naturvårdsverket planerar insatser för att stärka kommunerna i deras tillsynsroll.

Granskningen har visat på en oklarhet i roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunerna, länsstyrelserna och Naturvårdsverket. (Se avsnitt 5.) Orsakerna kan som framgått av rapporten vara många men särskilt allvarligt ser revisorerna på att kommunerna har svårt att definiera sin motpart. Materialbolagen har ingen juridisk status och de entreprenörer som sköter insamlingen i kommunen kan ibland vara flera vilket försvårar tillsynsarbetet. Frågan om juridisk status för materialbolagen har tidigare tagits upp av både Naturvårdsverket och Kommunförbundet. Reglerna inom det här området måste enligt revisorerna klarläggas. Det torde inte heller uppkomma någon egentlig rättsfallspraxis inom området då kommunerna ställer sig tveksamma till möjligheten att nå framgång med de nuvarande bestämmelserna. Endast en

kommun i landet har gått vidare med beslut om föreläggande. Beslutet undanröjdes av länsstyrelsen.

Även avgränsningen av kommunens tillsynsområde har diskuterats. Naturvårdsverket har framfört att det inte bör ankomma på enskilda kommuner att framföra krav om servicegrad och information samt vad som i olika situationer kan anses vara miljömässigt godtagbart omhändertagande av insamlat material. Dessa frågor rör enligt verket rikstäckande system och lösningar. Kommunens tillsynsroll i förhållande till producenterna torde i första hand gälla att de är anslutna till materialbolag eller lever upp till sitt ansvar på annat sätt. Naturvårdsverkets förslag att verket skulle ha tillsynsverktyg för att kunna lösa den här typen av frågor lämnades utan åtgärd av regeringen.

Regeringens uppföljning och återredovisning av producentansvaret anser revisorerna vara tillfredsställande. Återredovisningen till riksdagen är också förhållandevis fyllig. Regeringen har ansett det vara för tidigt att mer ingående utvärdera systemet då det tillämpats en alltför kort tid. Revisorerna vill framhålla att systemet infördes för fem år sedan och att iakttagelserna som gjorts i bl.a. denna granskning visar att en grundlig analys av förordningens effekter, såväl för miljön som för de inblandade parterna i processen, nu bör genomföras.

När det gäller uppföljningen av verksamheten har regeringen enligt revisorernas bedömning i allt för hög grad byggt på endast redovisningar från Naturvårdsverket. Även information från andra myndigheter, universitet och högskolor bör inhämtas. Det remissförfarande regeringen använt sig av för att ta del av erfarenheter från en bredare krets är ett viktigt inslag när den här typen av nya regelsystem tillämpas där många aktörer är involverade. Revisorerna anser att remissförfarandet även borde ha använts i samband med Naturvårdsverkets rapport *Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?* (rapport 4938) i syfte att skapa debatt och ett intresse för vidare forskning inom området.

Producentansvaret och kostnaderna

När regering och riksdag beslutade om införande av producentansvar för förpackningsavfall år 1992 lades såväl det fysiska ansvaret som det ekonomiska ansvaret för hanteringen hos producenterna. Med ekonomiskt producentansvar menades att producenten av en vara eller ett avfall är skyldig att helt eller delvis stå för kostnaderna för insamling och återvinning av varan eller avfallet. Begreppet producent avser den som tillverkar, producerar eller importerar en förpackning. Det inbegriper därmed hela försäljningskedjan, från grossist till detaljhandel.

Kommunerna bedömdes få minskade kostnader då producenterna tog över ansvaret för en del av hushållsavfallet. Genom sänkta renhållningstaxor skulle även viss del av kostnadsminskningen komma hushållen till del. För hushållen och övriga konsumenter förutsågs samtidigt en viss utökad arbetsbörda för varje individ.

Genom förpackningsavgifter på några ören på varje förpackning betalar producenten en avgift till de materialbolag som administrerar insamlingen och återvinningen. Materialbolagen har en god ekonomi och får i allt väsent-

ligt, med undantag för glasåtervinningen, sina intäkter från förpackningsavgifterna. Avtal tecknas med olika entreprenörer i landet som samlar in och omhändertar det avfall vilket hushållen/konsumenterna källsorterat och lagt i återvinningsstationerna.

Granskningen visar att den avgift som producenterna betalar till materialbolagen läggs på förpackningen som sedermera påförs andra kostnadsbärare i producentledet för att slutligen hamna på priset på varan i butiken. Priset har då vuxit genom olika påslag.

Utöver förpackningsavgiften har hushållen även kostnader för transporter, vattenförbrukning m.m. Olika beräkningar har gjorts om vad ett normalhushåll betalar för källsorteringen av förpackningar. Kostnaden har uppskattats till mellan 400 och 1 000 kronor per år. I kostnadsunderlaget ingår inte någon värdering av hushållens merarbete vid källsorteringen. En viss utökad arbetsbörda för hushållen förutsågs redan i propositionen *Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling* (1992/93:180). Engångskostnader för utrustning, t.ex. diskbänksinredning, sopkärl och kompost tillkommer.

För hushållens del bedöms inte de differentierade renhållningstaxor som vissa kommuner infört generellt ha medfört lättnader. Hur kommunernas taxor skulle ha utvecklats utan källsortering är svårt att bedöma men sannolikt skulle högre taxor varit följden. Samtidigt har revisorerna funnit att även kommunerna fått merkostnader till följd av producentansvaret. Kommunerna tar ibland på sig uppgifter som egentligen producenterna skall svara för. Det kan röra sig om t.ex. information och städning/snöröjning kring återvinningsstationerna. Kommunförbundets enkät i Stockholms län pekade på kostnader mellan 20 000 och 100 000 kr för kommunerna. Om motsvarande skulle gälla för övriga kommuner i landet, vilket granskningen tyder på, rör det sig om stora belopp.

De fastighetsnära insamlingssystem som blir allt vanligare betalas vanligtvis genom höjda hyror eller tas ut på annat sätt av konsumenterna. I några fall tas kostnaden även ut genom renhållningstaxan. Utvecklingen att fastighetsnära insamling alltmer efterfrågas kan enligt revisorerna tyda på att producenterna inte tillhandahåller ett tillräckligt lättillgängligt insamlingssystem.

Revisorerna konstaterar avslutningsvis att hushållen och konsumenterna har fått stora kostnader genom förpackningsavgifter och för det arbete och den utrustning i övrigt som behövs för att källsortera förpackningarna.

Det nuvarande systemet måste utvärderas

Som tidigare framgått anser revisorerna att en mer ingående analys av producentansvaret för förpackningar bör genomföras – en analys där bl.a. de ekonomiska konsekvenserna av förordningen ställs i relation till de miljövinster som källsorteringen ger. En sådan analys kunde lämpligen genomföras av forskare med miljöekonomisk kompetens inom området.

Revisorerna vill avslutningsvis framhålla vikten av att värna den positiva syn allmänheten har till källsorteringen. Den är helt avgörande för att systemet skall fungera. De positiva incitamenten för allmänhetens medverkan är de miljövinster som deras arbetsinsatser kan ge upphov till. I dag är motivat-

ionen hög hos allmänheten men hur ytterligare krav på dem genom exempelvis ett utökat producentansvar påverkar motivationen bör uppmärksammas. Innan nya system införs som innebär ökade kostnader för konsumenterna bör denna fråga ytterligare undersökas.

12.1 Sammanfattande slutsatser och förslag

Revisorerna har i denna granskning pekat på flera problem vid tillämpningen av bestämmelserna om producentansvar för förpackningsavfallet. Det har nu gått fem år sedan bestämmelserna infördes, vilket gör att revisorerna anser att det nu behöver göras en mer ingående utvärdering av regelverket.

Revisorernas synpunkter, slutsatser och förslag kan sammanfattas enligt följande:

- Resultatuppföljningen och statistiken behöver utvecklas. Underlaget är viktigt när regeringen skall ta ställning till nya återvinningsmål och när regeringen överväger ett utökat producentansvar. Det behövs därtill ytterligare forskning för att belysa miljöeffekterna av källsorteringen. Regeringen bör pröva olika åtgärder för att stimulera forskningsinsatser inom området. Regeringen bör vidare överväga möjligheten att bryta ned de nationella återvinningsmålen till regional eller lokal nivå för att öka flexibiliteten och för att anpassa insamlingen till de lokala förutsättningarna på ett bättre sätt än i dag.
- Granskningen har visat på oklarheter i roll- och ansvarsfördelningen när det gäller tillsynen inom området. Regeringen bör se över bestämmelserna och klarlägga framför allt kommunernas tillsynsansvar. I det sammanhanget bör även frågan övervägas om materialbolagen, som företrädare för producenterna, bör ges juridisk status.
- Revisorerna anser att en god kommunikation mellan kommuner och producenternas företrädare är viktig för att få till stånd ett fungerande insamlingssystem. Fortfarande kvarstår problem med ostädade återvinningsstationer, bristande information m.m., och uppenbarligen anser flera kommuner att det obligatoriska samrådet mellan parterna inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det tidigare förslaget från Naturvårdsverket att samrådet mellan producenter och kommuner skall lagregleras bör ånyo övervägas av regeringen.
- Avgörande för att källsorteringen av förpackningsavfall skall bli framgångsrik är konsumenternas delaktighet. Revisorerna har framhållit vikten av att värna allmänhetens positiva inställning till källsorteringen. För detta krävs att konsumenterna får information hur de skall källsortera och om resultatet av insamlingen. En återkommande information om ef-

fekterna av insamlingen är särskilt viktig, och det är producenternas ansvar att se till att denna ges till konsumenterna. Naturvårdsverkets myndigande att ge ut tillämpningsföreskrifter till förordningen bör användas för att klarlägga detta ansvar. Enligt revisorerna bör Naturvårdsverket i ökad utsträckning begagna sig av denna möjlighet.

- Regeringen bör inte endast förlita sig på en återredovisning från Naturvårdsverket utan även inhämta information från andra myndigheter, högskolor och universitet för att få ett allsidigt underlag. Det stora antalet regeringsuppdrag till Naturvårdsverket riskerar även att myndighetens löpande tillsynsverksamhet får nedprioriteras.
- Granskningen har visat att hushållen har fått nya kostnader för källsorteringen och att de ökar genom den fastighetsnära insamlingen och införandet av deponiskatt. Även kommunerna har fått högre kostnader, vilket inte förväntades när producentansvaret infördes. Regeringen bör noga följa upp dessa effekter av förordningen.
- Regeringen bör ta initiativ till en samhällsekonomisk analys av producentansvaret för förpackningar.

Referenser

1999/2000:RR4
Bilaga 1

Anell Barbro & Asplund Göran, Producentansvar för förpackningsavfall: Mål, medel och konsekvenser, konsultrapport maj 1999

Asplund Göran, Förpackningar och miljöpåverkan. En kritisk granskning av producentansvarets konsekvenser, konsultrapport maj 1999

Förpackningsutredningens slutbetänkande SOU 1991:76, Miljön och förpackningarna

Jordbruksutskottets betänkande 1997/98:JoU20, Miljöbalk

Miljöbalksutredningens slutbetänkande SOU 1998:35, Förordningar till miljöbalken

Naturvårdsverket (1996), Aktionsplan avfall, rapport 4601

Naturvårdsverket (1998), EG:s avfallsdefinition, rapport 4950

Naturvårdsverket (1996), Förbättrad avfallsstatistik, rapport 4686

Naturvårdsverket (1997), Har producenterna nått målen?, rapport 4748

Naturvårdsverket (1998), Har producenterna nått målen?, rapport 4892

Naturvårdsverket (1994), Förpackningar i kretsloppet, rapport 4300

Naturvårdsverket (1998), Miljöarbetet inom Naturvårdsverket, rapport 4862

Naturvårdsverket (1997), Nationell avfallsplan för konsumtions- och produktionsavfall, rapport 4841

Naturvårdsverket (1996), Producentansvar – det första steget, rapport 4518

Naturvårdsverket (1998), Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?, rapport 4938

Naturvårdsverket (1996), På väg mot producentansvar?, rapport 4519

Naturvårdsverket (1998), Siffror om avfall, rapport 4875

Naturvårdsverket, Årsredovisning 1995/96

Naturvårdsverket, Årsredovisning 1997

Naturvårdsverket, Årsredovisning 1998

Reforsk (1993), Miljömässiga skillnader mellan återvinning/återanvändning och förbränning/deponering

Regeringens proposition 1996/97:1, Budgetpropositionen för år 1997

Regeringens proposition 1997/98:1, Budgetpropositionen för år 1998

Regeringens proposition 1998/99:1, Budgetpropositionen för år 1999

Regeringens proposition 1998/99:63, En nationell strategi för avfallshanteringen

Regeringens proposition 1996/97:172, Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt hållbart samhälle – ett ansvar för alla

Regeringens proposition 1997/98:45, Miljöbalk

Regeringens proposition 1992/93:180, Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling

Regeringens proposition 1997/98:145, Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige

Renhållningsverksföreningen (1999), Nedskräpning vid återvinningsstationer?

SIFO (1998), Allmänheten om återvinning

SIFO (1998), Svenskarnas hantering av hushållssoporna

SIFO (1999), Förpackningsinsamlingen – Frågor till allmänheten om förpackningsåtervinning och återvinningsstationer

Statistiska Centralbyrån (1997), Resultat, metodik och kommentarer till Uppföljning av återvinningsmålen i "Förordningen om producentansvar för förpackningar", PM M/MI 1997:5

Statistiska Centralbyrån (1990–1998), Varutransporter med lastbil och järnväg

Statsliggaren 1997

Statsliggaren 1998

Statsliggaren 1999

STOSEB (1998), Avfall & energi

Svenska Kommunförbundet (1998), Kommunerna och producentansvaret

Svenska Kommunförbundet (1997), Kretsloppsanpassning av avfallshanteringen genom införande av producentansvar, PM 1997-08-29

Svenska Kommunförbundet (1998), Kritik på teknik

Falu kommun

Gunilla Mååg
Stefan Tansbo

Förpackningsinsamlingen

Mikael Ankers

Göteborgs kommun

Ingvar Göran

Haninge kommun

Anita Persson
Ulf Johansson
Ingegerd Nylander

Helsingborgs kommun

Ingva-Britt Allbratt
Cecilia Ipsonius
Bo Nordström
Christer Pettersson

Kiruna kommun

Mats Lahti
Lisbeth Nilsson

Kommunförbundet

Jonas Norrman
Peter Wenster

Konsumentverket

Maria Gardfjell

Miljödepartementet

Charlotta Andersson
Björn Dufva
Lars Ekecrantz

Nacka kommun

Anders Lindh

Naturvårdsverket
Lena Jakobsson
Bo Södermark
Erik Westin

1999/2000:RR4
Bilaga 1

Norrtälje kommun
Sture Forsberg

Plastkretsen
Maria Schyllander

RagnSells
Lars Tolgen

Renhållningsverksföreningen
Weine Wiqvist
Helena Bergman

REPA
Arne Georgsson

SRV Återvinning
Leif Kjellmaeus

Stockholms stad
Carl Johan Bernelid

Svensk Kartongåtervinning AB
Anders Asp

Valdemarsviks kommun
Nina Eskilson
Lars Lindgren

Återvinningsindustrierna
Annika Helker Lundström

Älvsbyns kommun
Roger Broström
Tage Johansson

Följande remissinstanser har yttrat sig:

Expeditionschefen i Miljödepartementet, Expeditionschefen i Näringsdepartementet, Naturvårdsverket, Konsumentverket, Konkurrensverket, Forskningsrådsnämnden, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Svenska Kommunförbundet, Kommunförbundet i Jönköpings län, Gislaveds kommun, Härnösands kommun, Stockholms stad, Östhammars kommun, Industriförbundet, Företagarnas Riksorganisation, Renhållningsverksföreningen, Sveriges Fastighetsägareförbund, Hyresgästernas Riksförbund, SABO, RagnSells AB och Förpackningsinsamlingen AB vars yttrande även representerar Plastkretsen AB, RWA Returwell AB, Svensk Kartongåtervinning AB och Svenska Metallkretsen AB. Förutom dessa remissinstanser har yttranden även inkommit från Krokoms kommun, I L Recycling returpapper AB och Sune Johnsson L-S Transport i Stockholms AB.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men avstått:

Närings- och teknikutvecklingsverket, Statens energimyndighet, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Kommunförbundet i Västernorrlands län, Landskrona kommun, Strängnäs kommun, Svensk Glasåtervinning AB och Packforsk-Institutet för förpackning och distribution.

1 Allmänna synpunkter

En majoritet av remissinstanserna delar Riksdagens revisorers iakttagelser när det gäller hur det nuvarande insamlingssystemet fungerar. Huvuddelen av remissinstanserna delar därtill revisorernas uppfattning att det behövs en samhällsekonomisk analys av producentansvaret för förpackningar. De flesta remissinstanserna instämmer också i allt väsentligt i revisorernas övriga slutsatser och förslag. Hit hör bl.a. de fyra *kommuner* som svarat, *länsstyrelsen i Södermanlands län, Kommunförbundet i Jönköpings län, Konsumentverket, Konkurrensverket, Renhållningsverksföreningen, Fastighetsägareförbundet, Hyresgästernas Riksförbund, SABO och Företagarnas Riksorganisation*. Kritiska till revisorernas iakttagelser och slutsatser är i princip endast *Förpackningsinsamlingen AB*.

Näringsdepartementet anser att revisorerna har genomfört omfattande undersökningar av olika aktörers syn på genomförandet av producentansvaret och haft kontakt med viktiga aktörer. Departementet anser att frågeställningen blivit allsidigt belyst.

Naturvårdsverket anför att man instämmer i bedömningen att förpackningar har en relativt måttlig miljöpåverkan. Förpackningar har enligt verket emellertid kommit att bli en viktig symbol i miljöarbetet. Verket instämmer

också i huvuddelen av revisorernas förslag men anger samtidigt att några av förslagen tillstyrks under förutsättning att ”de kan förväntas få ett bredare tillämpningsområde än enbart för förpackningar”. Det framgår dock inte klart av yttrandet vilka av förslagen som tillstyrks med detta villkor. I de fall förslagen leder till merarbete och merkostnader för myndigheter, producenter eller konsumenter och endast genererar nytta som är tillämplig för förpackningar kan verket däremot inte instämma i revisorernas förslag.

Ragnsells anför att de hade välkomnat om revisorerna i högre grad hade belyst om den nuvarande regleringen är långsiktigt effektiv och kostnadseffektiv och därmed är den reglering som bäst leder till det övergripande målet att nå ett uthålligt samhälle. *Industriförbundet* anför att det instämmer i stora delar av revisorernas analys och bedömningar men motsätter sig ytterligare detaljreglering inom området. *Fastighetsägareförbundet* anser att revisorernas beskrivning av dagens insamlingssystem är fullständig och korrekt och att iakttagelserna är riktiga.

Enligt *Företagarnas Riksorganisations* mening förefaller det som om systemet med producentansvar för förpackningar i vart fall fungerar tillfredsställande. Företagarna biträder revisorernas uppfattning att systemet bör utredas på de punkter som framgår av slutsatserna i rapporten.

Förpackningsinsamlingen AB finner att revisorernas granskning har skett under kort tid och blivit tämligen ytlig samt att slutsatserna i viktiga frågor bygger på relativt subjektiva omdömen hos ”parter i målet”.

Svenska Kommunförbundet anser att Riksdagens revisorer gjort en värdefull genomgång av producentansvaret för förpackningar. Förbundet anför att man delar revisorernas uppfattning att införandet av producentansvar för förpackningar ”är ett första och viktigt steg på vägen mot det ekologiskt hållbara samhället, kretsloppssamhället – helt i enlighet med Miljöbalkens hänsynsregler.”

2 Insamlingssystemet

Revisorerna: Producenterna har valt ett insamlingssystem som innebär att konsumenterna ska lämna förpackningarna vid särskilda återvinningsstationer, det s.k. bringsystemet. Revisorerna har funnit flera problem med det valda insamlingssystemet. Det gäller bl.a. ostädade återvinningsstationer, långsam utbyggnad av stationerna, brister i information m.m. Av revisorernas kommunenkät framgår att det finns ett stort missnöje hos landets kommuner när det gäller kontakterna med företrädarna för producenterna dvs. materialbolagen för att få till stånd en förbättring av missförhållandena. Regeringen bör bl.a. därför överväga en lagreglering av det obligatoriska samrådet mellan producenter och konsumenter.

Remissinstanserna:

En klar majoritet av remissinstanserna delar revisorernas bild av hur det nuvarande systemet fungerar. Flera remissinstanser anser att regelverket behöver preciseras och skärpas men det finns även några remissinstanser

som anser att systemet kan och bör utvecklas inom ramen för det nuvarande regelverket.

1999/2000:RR4
Bilaga 2

- *Naturvårdsverket* instämmer i revisorernas synpunkter att många detaljer och företeelser kan förbättras inom ramen för befintligt system med producentansvar för förpackningar. Förslagen får dock inte leda till merkostnader för myndigheter, producenter eller konsumenter.
- *Konsumentverket* instämmer i kritiken om nedskräpning vid återvinningsstationerna, bristande tillgänglighet och bristande information. De är helt eniga med revisorerna om att konsumenterna fortlöpande behöver information om hur och varför förpackningarna ska tas om hand och om resultatet av insamlingarna för att säkra konsumenternas fortsatta delaktighet.
- *Svenska Kommunförbundet* menar att producenterna måste ta sitt ansvar fullt ut och bygga insamlingssystem över hela landet samt snarast komma till rätta med nedskräpningen vid återvinningsstationerna.
- *Industriförbundet* menar att revisorernas rapport bekräftar att det är möjligt att utforma ett system med återtagning av uttjänta produkter, i detta fall förpackningar, med hög grad av frivillighet och utan statlig detaljreglering. Förbundet avstyrker förslaget att lagreglera samrådet mellan producenter och kommuner då det bör kunna ske utan lagreglering. Det ligger ju enligt förbundet i båda parter intresse att dialogen fungerar.
- *Stockholms stad* anser det oroande att man inte kan se några tydliga miljöresultat av producentansvaret. Det faktum att materialbolagen går med "vinst" är anmärkningsvärt med tanke på de problem och kostnader som uppstått för kommuner och hushåll. Kommunen förutsätter att kraftfulla åtgärder vidtas av regeringen för att komma till rätta med problemen.
- *Förpackningsinsamlingen AB/Plastkretsen AB* anser att revisorerna inte har fäst tillräcklig uppmärksamhet på den utveckling av insamlingen som pågår med nya entreprenörlösningar, alltför lokala avtal för kvalitetssäkring på återvinningsstationer m.m., vilka nu enligt dem i rask takt undanröjer kvarvarande brister i förpackningsinsamlingen.
- *SABO* vill understryka att en väl fungerande källsortering för alla hushåll måste ligga så nära fastigheten som möjligt. Samråd bör ske både med kommuner och bostadsföretag om hur insamlingssystemen bör organiseras.
- *Sveriges Fastighetsägareförbund* anser att dagens insamlingssystem har stora brister. Servicegraden, dvs. tillgången till återvinningsstationer, kan möjligen sägas vara acceptabel i ett inledande skede. Men på sikt måste stationerna bli fler och möjligheterna till fastighetsnära s.k. grindhämtning förbättras.

- *Hyresgästernas Riksförbund* anser att insamlingsplatserna är ett grundläggande och mycket stort problem. De är enligt förbundet bl.a. för få till antalet och därigenom för glesl placerade så att konsumenterna har för långt att gå med sitt källsorterade avfall. Förbundet hävdar att insamlingsplatserna måste placeras fastighetsnära. Ett lagreglerat samråd skulle kunna vara ett sätt att ge kommuner ett ökat stöd i förhandlingssituationer. Förbundet ifrågasätter dock om ett lagreglerat samråd är tillräckligt, kanske behövs det en markering i lagtexten om vilket ansvar som åvilar producenter/materialbolag respektive kommunen.
- *Härnösands kommun* anser att det borde finnas en insamlingsnivå där det blir ekonomiskt lönsamt för storförbrukare och företag att hämta det utsorterade materialet utan extra kostnad.

3 Insamlings- och återvinningsmålen

Revisorerna föreslår i rapporten ett mer flexibelt system när det gäller att sätta upp mål för återvinning och återanvändning. Målen bör brytas ned på regional eller lokal nivå för att anpassa insamlingen till de olika kommunernas förutsättningar samt för att möjliggöra en bättre återföring av insamlingsresultatet till konsumenterna.

Resultatuppföljningen och statistiken bör utvecklas för att bedöma utvecklingen på lång sikt och som ett underlag när nya mål ska bestämmas.

Revisorerna är tveksamma till om regeringen i dag har ett tillräckligt underlag för att bestämma nya målnivåer och en eventuell utökning av producentansvar till andra varor.

Remissinstanserna:

- *Miljödepartementet* framför att de angivna målen i förordningen (1997:185) om förpackningar är nationella. Det obligatoriska samrådsförfarandet som infördes i förordningen den 1 januari 1997 syftar bl.a. till att få en lokal anpassning av insamlingsystemen.
- *Naturvårdsverket* anger att förslaget att bryta ned de nationella återvinningsmålen till regional eller lokal nivå till en del redan är tillmötesgått genom ändringar i renhållningsförordningen och förordningen om producentansvaret för förpackningar. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1999 och möjliggör för kommunerna att från producenterna begära sådan information. Beträffande utveckling av resultatuppföljningen och statistiken anför verket att det, i det fall förslagen leder till merarbete och merkostnader och endast genererar nytta för förpackningar, inte instämmer i förslaget. Det sker idag mycket inom Naturvårdsverkets pågående verksamhet.
- *Konkurrensverket* framhåller att det är angeläget att det nu görs en mer ingående analys av producentansvaret för förpackningar innan nya återvinningsmål och ett utökat producentansvar för andra varor beslutas.
- *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att lagstiftningen om producentansvar fokuserar mycket på att en viss andel av avfallet skall återanvändas eller återvinnas. Länsstyrelsen anser att det också är viktigt att följa upp om den totala mängden avfall minskar samt att även avfallsets farlighet minskar.
- *Kommunförbundet i Jönköpings län* hänvisar till ett tidigare yttrande över Naturvårdsverkets rapport "Har producenterna nått målen?". Den rapporten ger enligt förbundet en alltför positiv bild av hur producenterna sköter sin uppgift. Det ger fel signaler att så starkt fokusera intresset på målluppfyllelsen i form av en procentsiffra. Åtminstone borde statistik över insamlingsmängderna redovisas regionvis, helst också kommunvis.
- *Svenska Kommunförbundet* anger att de skärpta målen för år 2001 bör bidra till att producenternas ambitioner i fråga om utbyggnad av insamlingsystem, information till allmänheten etc. ökar. "Vissa av de skärpta kraven, t.ex. vad gäller så kallade övriga aluminiumförpackningar, kräver dock en översyn. De är, som Riksdagens revisorer påpekat, beslutade utan att aktörerna på avfallsområdet fått yttra sig. En bättre anpassning bör också ske till EU:s krav ifråga om återvinning av förpackningar för att bevara konkurrensneutraliteten på den inre marknaden."
- *Strömsunds kommun* anser att de nationella mål, som regeringen sätter, ställer till problem för glesbygdskommuner. Mängden insamlat material från tätbefolkade regioner räcker i dag till för att nå insamlingsmålen. Det innebär att det inte blir lika angeläget att samla in förpackningarna från glesbygden, när "kvoten" är fylld. Producenterna har nått målen

och kan således mer eller mindre strunta i de avlägsna platserna som fördyrar insamlingen. Om inte producentansvarets mål gäller kommunvis bör avfallet i glesbygd endast delas upp i skadligt, brännbart, komposterbart och restavfall.

- *Härnösands kommun* anser att det behövs en lokal uppföljning av målen. Om man möjliggör en lokal uppföljning av målen borde det leda till att lokala insamlingsmål också ska kunna sättas. Både lokal uppföljning av insamlingsmål och upprättande av lokala insamlingsmål kan dock innebära att lokala förutsättningar måste beaktas.
- *Förpackningsinsamlingen AB* menar att det behövs en mycket djupare analys för att diskutera lokala mål. Vid en fortsatt diskussion kommer man enligt Förpackningsinsamlingen att finna att om vi ska kunna fortsätta att utveckla effektiva insamlingssystem, kommer dessa inte i alla lägen att medge mätning av återvinningen i relation till den lokala tillförseln utan höga kostnader. Beträffande regeringens underlag vid bestämmande av nya mål anges att det är tämligen kraftiga höjningar, som därtill har beslutats utan att någon som helst analys av det miljömässiga och i övrigt rimliga i de nya nivåerna redovisats.
- *Industriförbundet* anser det vara djupt otillfredsställande att konsekvenserna av höjning av målen för återtagning av uttjänta förpackningar inte analyserats innan de beslutades och finner det anmärkningsvärt att revisorerna inte fäster större avseende vid detta förhållande. Inte heller har de berörda materialbolagen enligt rapporten fått tillfälle att bedöma möjligheterna att uppnå de högre målen. Vidare har revisorerna inte närmare kommenterat det faktum att målen för återtagning i Sverige är avsevärt högre än för EU i övrigt enligt förpackningsdirektivet. Strävan bör enligt Industriförbundets uppfattning vara att harmonisera målen.
- *Svenska Renhållningsverksföreningen* delar slutsatsen att regionala eller lokala återvinningsmål skulle underlätta tillsyn och uppföljning av nationella mål. Att fastställa sådana mål är dock inte helt enkelt. Målen för återvinning måste fastställas på vetenskapliga grunder och utifrån en analys av miljö- och samhällsekonomiska effekter. Föreningen anser att frågan om lokala och regionala mål bör utredas närmare innan beslut tas om att införa sådana mål. Det finns inga hinder för att införa lokala mål i kommunernas avfallsplaner.
- *Ragnsells* anser att det med nuvarande ordning med enbart nationella mål finns klara risker för suboptimeringar i insamlingsledet. Ragnsells tillstyrker att regeringen bör studera möjligheterna och nyttan med att bryta ned de nationella målen till regional och lokal nivå. De anser att man i en sådan utredning också bör överväga servicegrader, system med "återvinningsrätter" m.m.

Revisorerna har i rapporten granskat vilka kostnader som är förenade med producentansvaret för förpackningar. Såväl hushållen som kommunerna har fått kostnader som inte förväntades när systemet infördes. Hushållen har fått kostnader för källsorteringsarbetet och utrustning samt kommunerna för åtgärder vid stationerna, information och kontakter med producenterna.

Revisorerna förutser också att kostnaderna för avfallshanteringen för såväl hushållen som kommunerna kommer att öka. Utvecklingen mot mer fastighetsnära insamling kan enligt revisorerna tyda på att producenterna inte tillhandahåller ett tillräckligt lättillgängligt insamlingssystem. Hushållen/fastighetsägarna betalar för en sådan ökad service. Revisorerna framhåller i rapporten att regeringen noga bör följa kostnadsutvecklingen för hushållen och kommunerna.

Remissinstanserna:

Huvuddelen av remissinstanserna delar revisorernas iakttagelse att såväl kommunerna som hushållen fått ökade kostnader för producentansvaret och att den fortsatta kostnadsutvecklingen noga behöver följas. Några remissinstanser menar att de nuvarande kostnaderna och kostnadsfördelningen mellan aktörerna är skäliga.

- *Naturvårdsverket* anger att man erfarit att konsumenterna sällan invänder mot de ökade kostnaderna eller det ökade sorteringsarbetet, men däremot är invändningarna betydande mot skräpiga insamlingsstationer och avståndet till dem. Naturvårdsverket menar därför att konsumenters krav på ökad servicegrad och mer estetiskt tilltalande insamling till rimliga kostnader borde vara angelägnare än krav på lägre kostnader för källsorteringen. Verket menar även att de kostnader materialbolagen debiterar för insamling, återvinning och informationsinsatser förefaller vara rimliga men att dessa kostnader sedan multipliceras i försäljningsleden så att det slutliga priset för konsumenten får helt andra proportioner.
- *Svenska Kommunförbundet* anser att förhållandet att insamlingssystemen inte är utbyggda i alla kommuner och att städning, snöröjning och sandning ofta får utföras på kommunernas egen bekostnad strider mot principerna bakom producentansvaret. Det förslag på 20 punkter som producenterna föreslagit för att komma till rätta med nedskräpningen anser Kommunförbundet vara bra men anger samtidigt att det inte räcker med ord, förbundet vill se handling. Enligt förbundet kommer producenternas insamling och återvinning i framtiden bli mer lönsam i och med att alternativen förbränning och deponering blir väsentligt dyrare bl.a. genom införande av avfallsskatt, EG:s deponeringsdirektiv, EG:s skärpta krav på avfallsförbränning och nationella mål på avfallsområdet.
- *Länsstyrelsen i Södermanlands län* framhåller att om principen att förorenaren betalar ska vara vägledande för svensk miljöpolitik ska inte

- *Stockholms stad* menar att det är anmärkningsvärt att materialbolagen går med vinst med tanke på de problem och kostnader som uppstått för kommuner och hushåll. De anser att återvinningsstationernas skötsel ska bekostas via den avgift konsumenterna betalar vid köp av respektive produkt. Det är därför enligt Stockholms stad orimligt att kostnader för denna skötsel vältras över på kommunen, via den av materialbolagen engagerade entreprenören SKFAB, såsom sker i dag.
- *Konsumentverket* ställer frågan ”om rådande kostnadsfördelning främjar de övergripande målen, (att förpackningarna ska framställas på ett sådant sätt att de är enkla att återvinna och att så lite material som möjligt används) när en stor del av kostnaderna för systemet kan vältras över på hushållen och kommunerna. Därmed minskar producenternas incitament att utveckla både produkter och återvinningssystem.” Förpackningarna måste utformas så att återvinningskostnaden i stort sett täcks av intäkten från det sorterade materialet. Avgiften bör verka som en belastning för de producenter som inte minskar och återvinningsanpassar sina förpackningar. Konsumentverket anser därtill att idén om ett odelat fysiskt och ekonomiskt producentansvar faller om allt fler hushåll krävs på extra betalning för fastighetsnära insamling.
- *Förpackningsinsamlingen AB* menar att, när det gäller hushållens kostnader, så föreligger en felsyn som beror på att revisorerna inte beaktat den dynamik som finns i handelsföretagens prissättning utan utgår från statiska förhållanden som saknar grund i verkligheten. ”I ett dynamiskt perspektiv och hos en konkurrensutsatt handel blir det faktiska genomslaget av förpackningsavgifterna precis de 125 kronor per hushåll och år som har angetts ovan. Alla prisförändringar därutöver avser att täcka de kostnader och vinster som handeln behöver täcka för sin överlevnad och hade fått täckas på annat sätt (dvs med höjda påslag) om inte de befintliga påslagen räckt till.” Förpackningsinsamlingen anser att materialbolagen behöver sina fonderade vinstmedel för att möta snabba kostnadsökningar och intäktsminskningar. Ytterligare en felaktighet i revisorerernas granskning som Förpackningsinsamlingen påpekar är att det inte skall ha utvecklats någon marknad annat än för glas. Både Metallkretsen och Plastkretsen har försäljning av materialet som intäktskälla. Beträffande wellpapp är marknadsvärdet på materialet sedan decennier den viktigaste faktorn för insamlingen och återvinningen.
- *Industriförbundet* menar att utformningen av återtagningssystemet måste ske efter en analys av miljönytta och motsvarande kostnader. Avgiften baseras på en bedömning av förväntade kostnader att hantera producentansvaret för aktuell förpackningstyp. Mot den bakgrunden drar revisorerna slutsats på felaktig grund genom att utgå från materialbolagens goda ekonomi som intäkt för att föreslå att servicegraden utökas.

- *Hyresgästföreningen* anser det inte acceptabelt att hyresgäster via hyran tvingas betala för dels de soputrymmen som redan finns iordningställda, dels extra för fastighetsnära hämtning samtidigt som varje konsument också betalar förpackningsavgiften. Därutöver kommer många gånger förhöjda avgifter till kommunerna.
- *Företagarnas Riksorganisation* anser att producenterna av förpackningar för närvarande betalar för stora avgifter på förpackningar sett mot den nytta som de har av systemet. Att systemet inte är helt kostnadseffektivt visar den sneda resursallokering som sker när kommuner (skattebetalare) får betala för exempelvis rengöring och snöröjning kring återvinningsstationerna.
- *Renhållningsverksföreningen* vill särskilt fästa uppmärksamheten på att producentansvarets och hushållens totala kostnader kartläggs. Detta är av betydelse för att kunna bedöma såväl kostnadernas storlek som hur finansieringen sker, inom och utanför det egentliga producentansvaret.
- *Gislaveds kommuns* nettokostnad för producentansvaret är ca 65 000 kronor per år. Utöver detta tillkommer i stor grad tjänstetid till samtal med entreprenörer, ansvariga inom förpackningsinsamlingen, materialbolag och framför allt missnöjda kommuninnevånare.
- *SABO* anser att materialbolagen ska stå för kostnaderna för insamlingen genom uttag av förpackningsavgifter. Det borde finnas ett ekonomiskt utrymme hos bolagen att både öka servicegraden till en mer fastighetsnära insamling samt att rätta till brister avseende renhållning m.m. vid återvinningsstationer.
- *I L Recycling Returpapper AB* anser att revisorernas rubrik "Vem skall betala merkostnaden?" är helt missvisande. Det är alltid konsumenten som betalar. Däremot finns det enligt bolaget all anledning att diskutera hur konsumentens totala kostnader för förpackningsavfallet, inklusive eget arbete, ska minimeras och hur individuella krav på hög service ska vägas mot möjligheten att nå låga kostnader med storskaliga system.

5 Tillsynen och uppföljningen

Revisorerna konstaterar i rapporten att det råder oklarheter i roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunerna, länsstyrelserna och Naturvårdsverket. Kommunen har tillsynsverktygen men får ingen vägledning när och hur de ska användas. Kommunen har inte heller någon definierad juridisk motpart. Regeringen bör ånyo överväga frågan om att ge materialbolagen juridisk status.

Även hur tillsynsområdet ska avgränsas är oklart. Reglerna inom området måste därför klargöras. Naturvårdsverket bör utnyttja sin möjlighet att ge ut tillämpningsföreskrifter till förordningen. Verket bör också ges möjlighet att avsätta mer resurser till uppföljningen av verksamheten. Även resultatuppföljningen och statistiken behöver utvecklas för att regeringen ska få underlag för ställningstagande om återvinningsmål och ett utökat producentan-

svar. Regeringen bör inte heller endast förlita sig på en återredovisning från Naturvårdsverket utan även inhämta information från andra myndigheter, högskolor och universitet. Det stora antalet regeringsuppdrag till verket riskerar även att myndighetens löpande tillsynsverksamhet får nedprioriteras.

1999/2000:RR4
Bilaga 2

Remissinstanserna:

- *Miljödepartementet* hänvisar i sitt yttrande till proposition 1997/98:145 där regeringen sagt att materialbolagen inte bör ges eget ansvar för att uppfylla producentansvaret för förpackningar. Beträffande de oklarheter i roll- och ansvarsfördelningen när det gäller tillsynen inom området hänvisar departementet till att Naturvårdsverket avser att se över tillsynsområdet inom ramen för ett uppdrag om producentansvaret som skall redovisas till regeringen senast den 1 juni år 2000.
- *Naturvårdsverket* hänvisar till en tidigare utvärderingsrapport för att beskriva hur verket arbetar med producentansvaret för förpackningar. ”Det är först när vi i Sverige har lyckats förändra vårt resande, vårt boende och vår varukonsumtion mot bättre resurshållning som vi tydligt kan se en minskad miljöpåverkan. Trots att förpackningar kommit att bli en viktig symbol i miljöarbetet så har de totalt sett och i den jämförelsen en måttlig miljöpåverkan. Någonstans skall dock förändringen börja.” Enligt verket har det synsättet präglat verkets arbete med förpackningar och de resurser man allokerat till styrning, tillsyn, forskning, resultatuppföljning och föreskriftsarbete för förpackningar. Verket har genom åren tagit få egna initiativ till utredningar rörande förpackningar utan i hög grad varit styrt av regeringsuppdrag och internationella krav.
- *Konsumentverket* menar att det är utomordentligt viktigt att kommunernas roll gentemot producenterna preciseras. Den nuvarande situationen innebär att starka kommuner kan förhandla fram bra villkor för sina invånare medan svaga eller mindre engagerade kommuner får källsorteringssystem som kan vara dyra och dåliga både för det enskilda hushållet och för kommunen som helhet.
- *Länsstyrelsen i Södermanlands län* håller med om att tillsynsansvaret behöver klargöras. Det måste också vara fastställt vem som är tillsynsmyndighetens motpart. Tillämpningsföreskrifter från Naturvårdsverket bör kunna bidra till klarhet i dessa frågor. Tillsynsmyndigheten måste ha tillgång till regelsystem och sanktionsmöjligheter för att komma till rätta med problemen vid återvinningsstationerna.
- *Svenska Kommunförbundet* anför att kommunernas tillsynsroll måste diskuteras och förtydligas. Materialbolagen bör enligt förbundet ges mer juridiskt ansvar som representanter för producenterna. Naturvårdsverket bör utarbeta faktablad i stället för tillämpningsföreskrifter. Förbundet delar däremot inte revisorernas uppfattning att kommunerna bör ha en mer aktiv tillsyn vad gäller att söka upp företag som är producenter men ännu inte anslutit sig till REPA-registret. Man anser det inte vara en

- *Härnösands kommun* anför att det är viktigt att kommunernas tillsynsroll klarläggs, dvs. hur tillsynen ska bedrivas och vem som är motpart.
- *Stockholms stad* menar att det är viktigt att klarlägga den juridiska statusen för materialbolagen då även de bör omfattas av producentansvar i juridisk mening. Ansvaret såväl praktiskt som ekonomiskt ska åvila producenterna och deras materialbolag. Den oklarhet som i dag råder ger svårigheter i samband med beslut kring servicenivå och samråd emellan de olika aktörerna, materialbolagen, entreprenörerna och kommunen.
- *Industriförbundet* avstyrker förslaget om juridisk status för materialbolagen med hänsyn till att oklarheterna om ansvaret uppenbarligen då skulle öka, inte minska. Möjligheterna att upprätthålla konkurrensen inom området skulle i ett sådant läge också avsevärt försvåras.
- *Förpackningsinsamlingen* delar revisorenas uppfattning att kommunerna måste skärpa tillsynen över de s.k. fripassagerarna, dvs. de företag som lyder under producentansvar men där förpackningarna inte ingår i något organiserat återvinningssystem. Man finner det däremot förvånande att revisorerna inte tydligare pekar på Naturvårdsverkets roll i detta sammanhang. Verket har ännu inte utfärdat tillämpningsföreskrifter. Det betyder att företag som anser att de kan sköta/sköter producentansvaret i egen regi inte har någon redovisningsskyldighet för dessa. Sammanfattningsvis anser Förpackningsinsamlingen att det behövs en avsevärd förstärkning av tillsynen av producentansvaret
- *SABO* anser att Naturvårdsverket ska använda sin föreskriftsrätt till förordningen om producentansvar för att tolka vad som är en lämplig servicenivå på insamlingssystemet utifrån hushållens möjligheter att uppfylla samhällets förväntningar.
- *Renhållningsverksföreningen* föreslår att kommunernas roll för producentansvaret klargörs. Enligt föreningen utför kommunerna flera åtgärder trots att kommunerna i formell mening inte har något ansvar för insamling och återvinning av förpackningar. Föreningen anser att materialbolagen bör ges juridisk status och pekar på att det i flera andra länder finns regler som innebär att producenter kan förflytta sitt ansvar till ett producentkollektiv/materialbolag. Detta skulle enligt Renhållningsverksföreningen förmodligen underlätta samråd, uppföljning och tillsyn av producentansvaret.
- *Ragnsells* anser att en legalisering av materialbolagen leder till att de permanentas och att det vore olyckligt för utvecklingen. ”Att ge materialbolagen legal status kan förhindra en önskvärd och nödvändig flexibilitet.”

Revisorerna konstaterar i rapporten att undersökningar av miljöeffekterna av producentansvaret är få. Avfallet från förpackningar är i förhållande till den totala avfallsmängden litet och hur producentansvaret för förpackningar påverkat utvecklingen blir därför svårt att bedöma. Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till ytterligare forskning inom området.

Andra källor utöver Naturvårdsverkets uppföljning bör utnyttjas för att öka beslutsunderlaget inför nya återvinningsmål och ett eventuellt utökat producentansvar till andra objekt. Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till att en samhällsekonomisk analys av producentansvaret genomförs.

Remissinstanserna:

Huvuddelen av remissinstanserna instämmer i förslaget om en samhällsekonomisk analys av producentansvaret för förpackningar.

Få remissinstanser har kommenterat förslaget att regeringen bör utnyttja andra källor utöver Naturvårdsverket för sin information.

- *Naturvårdsverket* anför att det i sitt arbete med producentansvar för förpackningar noterat att det är utomordentligt svårt att överföra resultaten av insatserna till miljöarbetet med andra varugrupper. En noggrann samhällsekonomisk analys av producentansvaret för förpackningar riskerar därför att ge liten eller ingen vägledning kring nyttan av liknande åtgärder för andra varugrupper. Däremot behövs enligt verket en bredare samhällsekonomisk analys av olika alternativa system för att samla in och ta om hand uttjänta varor. ”En sådan analys skulle med fördel kunna jämföra insamlingsystem av s.k. bringtyp med grindhämtningssystem men också jämföra sortering av avfall i många fraktioner för maximal återvinning med sortering av avfall i många fraktioner för maximal kompetens.”
- *Forskningsrådsnämnden* instämmer i att det behövs ytterligare forskning för att belysa miljöeffekterna av källsorteringen. Nämnden anser det dock viktigt att när forskningsbehoven definieras inte bara uppfatta forskning som ett instrument som analyserar frågor av kemisk-medicinsk art. ”Det är minst lika viktigt att forskningsverktygen över bredare fält av vetenskapen, exempelvis, inom statsvetenskap, ekonomi, sociologi, psykologi m.m. studerar just de andra frågor som revisorerna lyfter fram som problematiska. Fördelningen av ansvar på olika nivåer i miljöpolitiken är just ett sådant område liksom frågan om rollfördelningen.”
- *Konkurrensverket* vill i likhet med revisorerna understryka det angelägna i att det görs en ingående utvärdering av bestämmelserna om producentansvar för förpackningsavfall i syfte att erhålla ett adekvat underlag inför ställningstaganden om nya återvinningsmål och överväganden om utökat producentansvar. En sådan analys bör även inkludera en bedömning av hur förändringar av befintligt regelverk påverkar konkur-

rensförhållandena på berörda marknader, varvid små och medelstora företags situation bör uppmärksammas.

1999/2000:RR4
Bilaga 2

- *Kommunförbundet i Jönköpings län* anser att det skulle vara önskvärt med en miljökonsekvensbeskrivning för producentansvaret.
- *Industriförbundet* tillstyrker förslaget om en samhällsekonomisk analys av återtagningssystemet för förpackningar och vill i det sammanhanget peka på att berörda organisationer och företag inom industrin kan bidra med kunskaper till en sådan studie.
- *Förpackningsinsamlingen* anser att revisorerna inte tillräckligt tydligt redovisat de miljövinster som numera är belagda i flera objektiva utredningar. Det kan enligt Förpackningsinsamlingen vara motiverat att det nu görs en mer övergripande samhällsekonomisk analys av systemet.
- *Svenska Renhållningsverksföreningen* framhåller behovet av ökade, och inte minskade, forskningsinsatser på avfallsområdet. Föreningen vill särskilt understryka behovet av att utveckla metoder för att utvärdera inte enbart miljönyttan av förpackningsåtervinning utan även kostnaderna. Föreningen delar förslaget att en samhällsekonomisk analys av producentansvaret bör göras. En bredare åiterrapportering kan enligt föreningen vara värdefull mot bakgrund av att Naturvårdsverket självt föreslog att producentansvar skulle införas.
- *Ragnsells* vill kraftfullt tillstyrka förslaget att regeringen tar initiativ till en samhällsekonomisk analys av producentansvaret. En sådan analys är helt avgörande för den fortsatta regleringen inom producentansvarsområdet.
- Att det finns ett stort intresse för källsortering hos allmänheten kan enligt *Sveriges Fastighetsägareförbund* inte tas till intäkt för att upprätthålla ett insamlingsystem som varken är miljömässigt eller samhällsekonomiskt försvarbart. Det välkomnar därför revisorernas förslag om en samhällsekonomisk analys och anser att detta arbete bör ges högsta prioritet.

1 Revisorernas granskning.....	1
2 Revisorernas överväganden	2
2.1 Insamlingssystemet.....	3
2.2 De nationella återvinningsmålen.....	6
2.3 Kostnaderna	8
2.4 Tillsynen och uppföljningen	12
3 Revisorernas förslag	15
<i>Bilaga 1</i>	
Förord.....	19
Sammanfattning.....	20
1 Bakgrund och inriktning	23
2 Avfallshanteringen – en översikt	24
2.1 Övergripande mål.....	24
2.2 Avfallsdefinitionen	25
2.3 Avfallsmängden	26
3 Producentansvaret i avfallshanteringen	29
3.1 Nuvarande producentansvar.....	29
3.2 Producentansvar för förpackningar	31
3.3 Producentansvar för returpapper, däck och bilar.....	33
4 Styrmedlen inom avfallsområdet	35
4.1 Administrativa styrmedel.....	35
4.2 Ekonomiska styrmedel.....	36
4.3 Information är ett viktigt instrument	37
Revisorernas iakttagelser	38
5 Tillsynsmyndigheterna	39
5.1 Kommunernas ansvarsområde	39
5.2 Naturvårdsverkets uppgifter och resurser.....	43
5.3 Länsstyrelsen	47
Revisorernas iakttagelser	48
6 Kommunernas egna erfarenheter	49
6.1 Kommunenkäten och revisorernas kommunbesök.....	49
Revisorernas iakttagelser	52
7 Konsumenterna och hushållen	53
7.1 Fyra studier av konsumenternas källsortering.....	53
Revisorernas iakttagelser	55
8 De nationella insamlingsmålen	56
8.1 Lokala och regionala mål.....	56
8.2 Mätmetodernas tillförlitlighet	57
8.3 Hur fastställs målen och har nivåerna uppnåtts?	59
8.4 Återföringen av insamlingsresultatet	61
Revisorernas iakttagelser	62
9 Vad kostar producentansvaret för förpackningar?	64
9.1 Förpackningsavgifterna.....	64
9.2 Materialbolagens ekonomi	65

9.3 Hur har övriga aktörer i förpacknings- och återvinningsprocessen påverkats?.....	67
9.4 Kommunernas kostnader.....	69
9.5 Konsumenternas kostnader	70
9.6 Den fastighetsnära insamlingen	71
Revisorernas iakttagelser	74
10 Avfallsmängderna och produktutvecklingen	76
10.1 Förpackningsavfall som går till deponi	76
10.2 Miljöanpassade produkter	78
10.3 Ökade transporter?	80
10.4 Naturvårdsverkets samhällsekonomiska bedömning av producentansvaret för glas och returpapper.	82
Revisorernas iakttagelser	84
11 Regeringens styrning och uppföljning	86
11.1 Regeringsuppdrag och andra aktuella aktiviteter	86
11.2 Återrapporteringen till riksdagen	88
Revisorernas iakttagelser	89
12 Revisorernas överväganden och förslag	92
12.1 Sammanfattande slutsatser och förslag	98
Referenser.....	100
Kontakter under granskningsarbetet	102

Bilaga 2

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1998/99:11, Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen.....	104
1 Allmänna synpunkter.....	104
2 Insamlingssystemet.....	106
3 Insamlings- och återvinningsmålen	107
4 Kostnaderna	110
5 Tillsynen och uppföljningen	112
6 En samhällsekonomisk analys bör genomföras	115