

# Tillsyn över producentansvaret för förpackningar och returpapper

Handbok enligt producentansvarsförordningarna  
(SFS 1997:185 och SFS 1994:1205)

HANDBOK 2005:4 • UTGÅVA 1 • SEPTEMBER 2005



# Tillsyn över producentansvaret för förpackningar och returpapper

Handbok enligt producentansvarsförordningarna  
(SFS 1997:185 och SFS 1994:1205)

NATURVÅRDSVERKET

**Beställningar**

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: [natur@cm.se](mailto:natur@cm.se)

Postadress: CM-Gruppen, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: [www.naturvardsverket.se/bokhandeln](http://www.naturvardsverket.se/bokhandeln)

**Naturvårdsverket**

Tel 08-698 10 00, fax 08-20 29 25

E-post: [natur@naturvardsverket.se](mailto:natur@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

ISBN 91-620-0139-6

ISSN 1650-2361

Handbok 2005:4, utgåva 1

© Naturvårdsverket 2005

Elektronisk publikation

Omslagsbilder:

Förpacknings- och tidningsinsamlingen, Scanpix, Naturvårdsverket

# Förord

Den 1 januari 2005 trädde några nya centrala regler i kraft i förordningarna för förpackningar respektive returpapper.

Denna handbok syftar till att ge såväl tillsynsmyndigheter som producenter vägledning vid utformning, insamling och återvinning av förpacknings- och returpappersavfall i enlighet med förordningarna.

T.f. direktören för Naturvårdsverkets miljörättsavdelning har beslutat att ge ut handboken.

Stockholm i september 2005

Björn Södermark

# Innehåll

Förord	3
Innehåll	4
Vissa begrepp	6
1. Läsanvisning	7
2. Det här säger lagen	8
2.1. Producentansvar enligt miljöbalken	8
Förordningar och föreskrifter	8
Begreppet producent	8
2.2. Förpackningsförordningen	9
2.2.1. Syfte	9
2.2.2. Tillämpningsområde	9
Förpackningar	9
Förpackningsavfall	10
2.2.3. Adressater	10
2.2.4. Producenternas skyldigheter	10
2.2.5. Kommunernas skyldigheter	11
2.2.6. Skyldigheter för hushåll och andra förbrukare	11
2.3. Returpappersförordningen	11
2.3.1. Syfte	11
2.3.2. Tillämpningsområde	11
2.3.3. Adressater	11
2.3.4. Producenternas skyldigheter	12
2.3.5. Kommunernas skyldigheter	12
2.3.6. Skyldigheter för hushåll och andra förbrukare	12
2.4 Tillsyn och egenkontroll	12
Tillsyn	13
Egenkontroll	13
3. Materialbolag och friåkare	14
Materialbolag	14
Serviceorganisationer	14
Producenterna har kvar ansvaret	14
Friåkare smiter från kostnaderna	15
4. Så kan tillsyn bedrivas	16
4.1 Tillsyn över producenter	16
4.1.1 Identifiera aktuella producenter	16
4.1.2 Samla in information	17
4.1.3 Samråd med berörd kommun	18
4.1.4 Följ upp och utvärdera	20
4.1.5 Vidta åtgärder	27
4.1.6 Löpande uppföljning	29
4.2 Tillsyn över hushåll	30
4.3 Tillsyn över andra förbrukare	30

4.4 Tillsyn över kommuner	30
4.5 Samarbete över kommungränser	31
5. Sanktioner	32
6. Tillsynsavgift	33
Bilaga 1	34
Bilaga 2	36
Bilaga 3	43
Bilaga 4	45

## Vissa begrepp

Förpackningsförordningen	Förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar
Returpappersförordningen	Förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper
Returpappersföreskrifterna	Statens naturvårdsverks föreskrifter (NFS 1996:15) om uppföljning av angiven insamlingsnivå m.m. för returpapper
Producentansvarsförordningarna	Gemensam benämning på förpackningsförordningen och returpappersförordningen
Kretsloppspropositionen	Prop. 2002/03:117
Tillsynsförordningen	Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
Handboken om tillsyn	Naturvårdsverkets handbok 2001:4 om operativ tillsyn
Egenkontrollförordningen	Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövarens egenkontroll
Handboken om egenkontroll	Naturvårdsverkets handbok 2001:3 om egenkontroll
Producent, förpackningar	Den som tillverkar, för in eller sätter en förpackning på marknaden
Producent, returpapper	Den som tillverkar tidningspapper, trycker eller importerar tidningar
REPA	Reparegistret AB
Materialbolag	Sammanslutning av producenter med syfte att uppfylla producentansvaret

# 1. Läsanvisning

Flera lokala tillsynsmyndigheter sade i samband med arbetet med kretsloppspropositionen att det är svårt att bedriva tillsyn enligt förpackningsförordningen och returpappersförordningen. Därför har vi tagit fram den här handboken. Den riktar sig också till producenter för att göra det lättare att möta de krav som ställs.

## **Till dig som utövar tillsyn**

Handboken omfattar producentansvar både för förpackningar och för returpapper och är upplagd på följande sätt:

- Det här säger förordningarna (kapitel 2)
- Materialbolag och friåkare – så är producentansvaret utformat (kapitel 3)
- Så utövar du tillsyn (kapitel 4)
  - Identifiera producenterna
  - Samla in information
  - Producentens samråd med kommunen
  - Följ upp och utvärdera
  - Genomför åtgärder
  - Löpande uppföljning
- Sanktioner (kapitel 5)
- Avgifter (kapitel 6)

Vi hoppas att handboken ska vara till god hjälp i tillsynen. En handbok av det här slaget blir naturligt nog övergripande och kan inte ta upp alla detaljer. Därför är det bra att ha författningstexten tillgänglig också eftersom det är den som ska tillämpas i tillsynen.

## **Till dig som är producent**

Syftet med förpackningsförordningen och returpappersförordningen är att minimera uppkomsten av avfall.

Producenternas roll är enligt gällande bestämmelser att

- utforma förpackningar på lämpligt sätt
- samråda med kommunen
- stå för de kostnaderna som krävs för att insamling, återanvändning och återvinning (och annan behandling) av det avfall deras produkter ger upphov till ska komma till stånd

Handboken beskriver kraven på dig som producent och hur tillsynen går till.



## 2. Det här säger lagen

Det övergripande målet med producentansvarsförordningarna är att minska avfallsmängden och öka återvinningen. Men avsaknaden av detaljreglering kan göra det svårt för producenter och tillsynsmyndigheter att veta hur kraven ska tolkas. Detta kapitel beskriver övergripande vad lagar och förordningar säger om producentansvar och tillsyn.

### 2.1. Producentansvar enligt miljöbalken

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att producenter måste se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas så att avfallshanteringen blir hälso- och miljömässigt godtagbar. Sådana föreskrifter får utfärdas för avfallet från de varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller säljer och avfallet från sådan verksamhet som de bedriver (15 kap 6 § miljöbalken).

Ett motsvarande bemyndigande finns för producenternas skyldighet att

- märka en vara eller en förpackning
- lämna uppgifter om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden
- se till att varor eller förpackningar har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet

Detta framgår av 15 kap 7 § miljöbalken.

#### **Förordningar och föreskrifter**

Regeringen har bl.a. utfärdat förpackningsförordningen och returpappersförordningen, som båda genomför direktiv 94/62 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet).

Regeringen har i båda förordningarna bemyndigat Naturvårdsverket att meddela tillämpningsföreskrifter. Naturvårdsverket har utfärdat föreskrifter för returpapper.

#### **Begreppet producent**

Begreppet producent definieras i miljöbalken (Se 15 kap 4 §) som den som

- yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller säljer en vara eller en förpackning, eller
- i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.

Här är det viktigt att notera att begreppet producent i producentansvarsförordningarna inte är identiskt med definitionen i miljöbalken. Enligt en allmänt vedertagen rättsprincip (lex specialis) ska respektive förordnings definition tillämpas vid tillsynen av producentansvaret.

## 2.2. Förpackningsförordningen

Förpackningsförordningen bygger på EU-direktiv. Den infördes 1994 och har ändrats flera gånger sedan dess, allt eftersom samhällets behov ändrats. Den senaste ändringen gjordes den 1 juli 2005. Bland annat betonas konsumentens rätt till god service.

### 2.2.1. Syfte

Förpackningsförordningens syfte är att

- förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygienivå
- producenter ska anordna system för insamling av allt förpackningsavfall som uppkommer
- förpackningsavfall ska omhändertas på ett miljömässigt godtagbart sätt
- nå de återvinningsmål som anges i bilagan till förpackningsförordningen

Detta framgår av 1 § i förordningen.

Återvinningsmålen	
Slag av förpackningsavfall	Återvinning i viktprocent
Förpackningar av metall, dock inte dryckesförpackningar	70 % materialutnyttjande
Förpackningar av papp, papper, kartong och wellpapp	65 % materialutnyttjande
Förpackningar av plast, dock inte flaskor konsumtionsfärdig dryck av PET	70 %, dock minst 30 % materialutnyttjande
Förpackningar av glas	70 % materialutnyttjande
Dryckesförpackningar av PET	90 % materialutnyttjande
Förpackningar av trä	70 % återvinning, dock minst 15 % materialutnyttjande
Förpackningar av övriga material	30 % återvinning per material, dock minst 15 % materialutnyttjande per material

### 2.2.2. Tillämpningsområde

Förpackningsförordningen gäller förpackningar och förpackningsavfall.

#### Förpackningar

Med *förpackningar* avses alla produkter som framställs för att innehålla, skydda, hantera, leverera och presentera varor (inklusive engångsförpackningar); från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare och konsument.

Förordningen gäller tre typer av förpackningar:

- Förpackningar som är utformade så att de är en säljenhet för den slutliga användaren eller konsumenten (konsumentförpackningar eller primära förpackningar).
- Förpackningar som omfattar en grupp säljenheter och som kan tas bort utan att det påverkar produktens egenskaper (gruppförpackningar eller sekundära förpackningar).

- Förpackningar som underlättar hantering och transport av ett antal sälj-enheter eller gruppförpackningar för att förhindra skador vid fysisk hantering eller transportskador (transportförpackningar eller tertiära förpackningar); här ingår inte väg-, järnvägs-, fartygs- och flygfrakt-containerar.

### **Förpackningsavfall**

Med *förpackningsavfall* avses förpackningar och förpackningsmaterial som är avfall enligt avfallsförordningen, dock inte restprodukter från produktion (se 3 §).

Huvuddelen av förpackningsförordningens bestämmelser gäller inte dryckesförpackningar för konsumtionsfärdig dryck som är tillverkade av plast eller metall. Dessa förpackningar omfattas av förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, som träder i kraft den 1 januari 2006. Jordbruksverket är den myndighet som är ansvarig för tillsynsvägledning för hur denna förordning ska tillämpas. Återvinningsmålen och uppgiftsskyldigheten till Naturvårdsverket (se vidare nedan) gäller dock för dessa förpackningsslag. (Se 2 §)

#### **2.2.3. Adressater**

I tillsynssammanhang är det alltid viktigt att utreda vem som ska vara adressat för råd, förelägganden och förbud. Enligt förpackningsförordningen finns följande möjliga adressater:

- producenter
- hushåll
- andra förbrukare
- kommuner

Med producent avses i förpackningsförordningen den som tillverkar, till Sverige för in eller säljer en förpackning eller en vara som är innesluten i en sådan förpackning (3 §). Det är alltså fråga om tillverkare, importörer och säljare i olika led som bedriver sin verksamhet yrkesmässigt. Stöd för bedömningen av vad som avses med yrkesmässig verksamhet finns i handboken om egenkontroll (avsnitt 1.1.1).

Övriga adressater definieras inte i lagstiftningen.

#### **2.2.4 Producenternas skyldigheter**

För att nå återvinningsmålen enligt förpackningsförordningen ansvarar producenten för att

- se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem för producenternas förpackningar(4 §)
- transportera bort insamlade förpackningar och se till att de återanvänds, återvinns eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt (6 §)
- se till att andra förbrukare än hushåll får information liknande den som kommunerna är skyldiga att se till att hushållen får (9 och 8 §§)
- rapportera resultaten till Naturvårdsverket (10 §)
- samråda med berörd kommun i frågor som rör insamlingssystemet och i samband därmed lämna uppgifter till kommunen (5 a-b §§)

- utforma, framställa och saluföra förpackningar så att de kan återanvändas eller materialåtervinnas eller på annat sätt återvinnas så att (1) utsläppen av skadliga ämnen minimeras när förpackningarna, förpackningsavfallet eller restprodukter från hanteringen deponeras eller förbränns och (2) inverkan i övrigt på miljön begränsas när förpackningsavfallet eller restprodukter från hanteringen av förpackningsavfallet bortskaffas (1a §)

I vissa avseenden har regeringen förtydligat de krav som ställs på producenten. Dessa förtydliganden behandlas närmare i avsnitt 4.1 nedan.

### **2.2.5 Kommunernas skyldigheter**

Kommuner ansvarar, förutom för tillsynen, för att vidarebefordra information om insamlingsställen m.m. till hushållen (8 §). Kommunen ska också se till att den kommunala avfallsplanen innehåller särskilda avsnitt om förpackningar och platser för insamling av förpackningsavfall. Planen ska också innehålla uppgifter om åtgärder för att förebygga att förpackningsavfall uppstår och åtgärder för att främja återanvändning av förpackningar (10 b §).

### **2.2.6 Skyldigheter för hushåll och andra förbrukare**

Skyldigheterna för hushåll och andra förbrukare är begränsade till att sortera förpackningar och lämna avfallet i producenternas insamlingsystem (5 §).

## **2.3. Returpappersförordningen**

Returpappersförordningen bygger på gammal svensk tradition av att samla in tidningar. År 1994 fördes denna vana in i lagstiftningen. Förordningen fastställer att tidningar ska materialåtervinnas.

### **2.3.1 Syfte**

Returpappersförordningens syfte är att producenterna ska se till att 75 viktprocent av de tidningar som konsumeras i Sverige samlas in som returpapper för att materialåtervinnas eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt (insamlingsmålet). Se 1 §.

### **2.3.2 Tillämpningsområde**

Returpappersförordningen gäller returpapper, dvs. tidningsavfall. Med tidningar jämställs tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper (2 §). Med tidningspapper avses enligt returpappersföreskrifterna tidningspapper och annat trähaltigt tryckpapper (2 §).

### **2.3.3 Adressater**

Returpappersförordningens adressater är samma som för förpackningsförordningen, dvs.

- producenter

- hushåll
- andra förbrukare
- kommuner

Med producent avses i returpappersförordningen (3 §) den som:

- yrkesmässigt för distribution inom Sverige tillverkar och importerar sådant papper som tidningar trycks på
- trycker eller låter trycka tidningar
- importerar tidningar

Observera att förpackningsförordningen också omfattar säljare, men de ingår inte här. Stöd för bedömningen av vad som avses med yrkesmässig verksamhet finns i handboken om egenkontroll (avsnitt 1.1.1).

Övriga adressater definieras inte i lagstiftningen.

### **2.3.4 Producenternas skyldigheter**

För att nå återvinningsmålet enligt returpappersförordningen ansvarar producenten för att

- se till att det finns ett lämpligt insamlingssystem för producenternas returpapper(4 §)
- transportera bort insamlat returpapper och se till att det materialåtervinns eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt (6 §)
- se till att andra förbrukare än hushåll får liknande information som kommunerna är skyldiga att ge till att hushållen får (6 b och 6 c §§)
- rapportera resultaten till Naturvårdsverket (7 §)
- samråda med berörd kommun i frågor som rör insamlingssystemet och i samband därmed lämna uppgifter till kommunen (5 a-b §§)

I vissa avseenden har regeringen förtydligat de krav som ställs på producenten. Dessa förtydliganden behandlas närmare i avsnitt 4.1 nedan.

### **2.3.5 Kommunernas skyldigheter**

Kommuner ansvarar, förutom för tillsynen, för att vidarebefordra information om insamlingsställen m.m. till hushållen (6 b §). Det ska ske i samband med information om avfallshanteringen inom kommunen.

### **2.3.6 Skyldigheter för hushåll och andra förbrukare**

Skyldigheterna för hushåll och andra förbrukare är begränsade till att sortera returpapper och lämna avfallet i producenternas insamlingssystem (5 §).

## **2.4 Tillsyn och egenkontroll**

Generella frågor om tillsyn och egenkontroll och kraven att tillsynsplanera tas inte upp här. Naturvårdsverket hänvisar till handboken om operativ tillsyn och handboken om egenkontroll.

## **Tillsyn**

I detta sammanhang är det tillräckligt att konstatera att den kommunala tillsynsmyndigheten enligt 26 kap 3 § miljöbalken utövar tillsyn över avfallshanteringen enligt 15 kap och därmed också tillsyn över producentansvarsförordningarna. Det finns inga särbestämmelser för producentansvarsförordningarna i tillsynsförordningen. Däremot kan det noteras att tillsynsregistret behöver innehålla även dessa objekt.

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen för producentansvaret. Länsstyrelsen ansvarar för tillsynsvägledningen i länet. Naturvårdsverket och länsstyrelsen ska aktivt verka för samordning och samverkan av informationen inom respektive ansvarsområde. Se 13–15 §§ tillsynsförordningen.

## **Egenkontroll**

Den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Se 26 kap 19 § miljöbalken.

För anmälnings- eller tillståndspliktiga verksamheter gäller även egenkontrollförordningen. För varje sådan verksamhet ska det finnas en fastställd och dokumenterad fördelning av det organisatoriska ansvaret för de frågor som gäller för verksamheten enligt miljöbalken, föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken (exempelvis producentansvarsförordningarna) samt enligt domar och beslut rörande verksamhetens bedrivande och kontroll som meddelats med stöd balken.

Den som driver tillståndspliktig verksamhet och inte uppfyller egenkontrollförordningens krav bl.a. i fråga om dokumentation är skyldig att betala miljö sanktionsavgift enligt 30 kap miljöbalken och förordningen (1998:950) om miljö sanktionsavgifter. Under vissa förutsättningar kan även straffansvar enligt 29 kap 5 och 6 §§ komma i fråga.

## 3. Materialbolag och friåkare

Det här kapitlet beskriver hur producentansvaret är utformat och organiserat, framför allt hur olika producenter bildat sammanslutningar, så kallade materialbolag, för att organisera insamlingen av förpackningar och returpapper. Det tar också upp problemet med friåkare, dvs. producenter som smiter från sitt ansvar.

### Materialbolag

*Returpappersförordningen* säger att producenterna får bilda sammanslutningar för att uppfylla sina skyldigheter (3 §). Materialproducenterna (tillverkarna av tidningspapper och journalpapper) har tagit fasta på detta och bildat Pressretur AB, som är ett s.k. materialbolag. Övriga producenter, dvs. förlag, importörer, tryckerier m.fl., är för närvarande inte anslutna till Pressreturs insamlingssystem.

Även producenter som omfattas av *förpackningsförordningen* har bildat materialbolag. De för närvarande mest kända materialbolagen är Svenska Metallkretsen AB, Plastkretsen AB, RK Returkartong AB, Svensk GlasÅtervinning AB och Svenskt Returträ AB.

Materialbolagen organiserar insamling och anlitar för detta ändamål lokala entreprenörer för tömning, transporter och sortering. Materialbolagen informerar också hushåll och andra förbrukare om insamlingssystemet, exempelvis genom skyltning vid återvinningsstationer och nationella kampanjer, och bekostar återvinningsstationer och mottagningscentraler. Det ekonomiska ansvaret finansieras såvitt gäller förpackningar genom förpackningsavgifter, som betalas av producenterna. För returpapper finns inga producentavgifter. Där svarar Pressreturs ägare för den nödvändiga finansieringen.

### Serviceorganisationer

Fyra materialbolag för förpackningsavfall (Plastkretsen, Metallkretsen, Svensk Returkartong, Svensk GlasÅtervinning) har tillsammans med materialbolaget för returpapper (Pressretur) bildat serviceorganisationen *Förpacknings- och tidningsinsamlingen* (FTI) med uppdrag att informera om insamling och återvinning av förpackningar och tidningar samt att samordna etablering och drift av återvinningsystemen. Genom ett särskilt samarbetsavtal ingår också Svensk GlasÅtervinning bland uppdragsgivarna. FTI förhandlar också och sluter avtal med kommuner om markupplåtelse, städning, information och återvinningsystem.

De fyra förstnämnda materialbolagen ovan äger också gemensamt servicebolaget *REPA*, som bl.a. administrerar finansieringen av insamling och återvinning.

### Producenterna har kvar ansvaret

Det finns inga bestämmelser som reglerar materialbolag i förpackningsförordningen. Inte heller enligt returpappersföreskrifterna ges de något uttryckligt ansvar.

Det är i många fall lämpligt att sluta sig samman eftersom det kan vara svårt för producenterna att på egen hand uppfylla kraven i till exempel förpackningsförordningen.

Däremot kan producenterna inte befria sig från sina skyldigheter genom att föra över ansvaret på särskilda materialbolag enligt miljöbalkens förarbeten (prop. 1997/98:45, Del 1, s 427). Enligt Naturvårdsverkets uppfattning saknas det därmed rättsligt stöd för att adressera förelägganden eller andra tillsynsåtgärder direkt till materialbolag eller andra sammanslutningar.

De enskilda producenterna måste därför se till att de materialbolag eller sammanslutningar som de är anslutna till uppfyller producentansvarsförordningarna. Det är dock viktigt att tillsynsmyndigheten som ett första steg för en dialog med materialbolagen om problem som uppstår. Denna dialog kan leda fram till lösningar på problemen som innebär att det inte blir aktuellt att kontakta de producenter som är anslutna till materialbolagen.

I detta sammanhang kan det även nämnas att ingripanden mot t.ex. en entreprenör eller ett materialbolag kan bli aktuella enligt miljöbalkens bestämmelser om entreprenören eller materialbolaget anses vara verksamhetsutövare. Vem som är verksamhetsutövare måste bedömas i varje enskilt fall. Vägledning till hur denna görs kan tas av andra ärenden<sup>1</sup>. Tillsyn över t.ex. insamlingen av returpapper eller åtgärder som vidtas vid en återvinningsstation kan utövas med stöd av miljöbalkens bestämmelser. Det kan alltså vara fråga om att rikta ett föreläggande mot en verksamhetsutövare pga. nedskräpning eller buller.

### **Friåkare smiter från kostnaderna**

Friåkare är en populär benämning på producenter som utnyttjar det gemensamma insamlingssystemet utan att ta motsvarande ansvar. De uppfyller inte de krav som gäller, vare sig på egen hand eller genom samarbete med andra producenter.

I detta sammanhang ska noteras att de materialbolag som hanterar producentansvaret för förpackningar anser att återförsäljare, grossister och producenter med en total årsomsättning under 0,5 miljoner kronor inte behöver ansluta sig till materialbolagens system. Enligt företrädare för materialbolagen har dessa därmed accepterat att kostnadsfritt administrera dessa producenters återvinning.

---

<sup>1</sup> Se pågående och avgjorda ärenden, tex. M2812-05 i Miljööverdomstolen, som handlar om verksamhetsutövarbegreppet vid återvinningsstationer.



## 4. Så kan tillsyn bedrivas

De främsta anledningarna för tillsyn är att

- försäkra hushållen om en god service när det gäller insamlingen av förpacknings- och returpappersavfall
- se till att insamlingssystemen är lämpliga
- se till att producenter och kommuner uppfyller kraven om samråd och information

Nedan beskrivs de olika stegen i processen. Se också bilagorna till denna handbok, som är förslag till brev till producenter och svarsblanketter. Dessa kan användas av tillsynsmyndigheten vid tillsynskampanjer etc.

### 4.1 Tillsyn över producenter

Det finns olika sätt för en producent att ta sitt producentansvar, där ett särskilt problem är de s.k. friåkarna som inte tar sitt ansvar. Se vidare kapitel 3.

Tillsynen bedrivs lämpligen i följande steg:

- identifiera aktuella producenter
- samla in information
- producentens samråd med berörd kommun
- följ upp och utvärdera
- vidta åtgärder
- löpande uppföljning

#### 4.1.1 Identifiera aktuella producenter

I varje kommun finns ett stort antal producenter. Det beror på att definitionen av begreppet producent är mycket vid både i förpackningsförordningen och i returpappersförordningen.

Det första steget i tillsynsarbetet är att identifiera dem som omfattas av respektive förordning. Det finns inga givna metoder för hur det ska gå till och myndigheten behöver därför använda ett visst mått av fantasi.

#### *Producenter som tar sitt producentansvar*

Vissa typer av producenter bör dock kunna identifieras med ganska enkla medel:

- Producenter som överlåtit huvuddelen av sitt producentansvar till ett materialbolag bör kunna identifieras genom materialbolagens ”kundregister”. Tillsynsmyndigheten har ingen självklar rätt att ta del av materialbolagens register, men i praktiken torde det saknas skäl för bolagen att hålla sina register hemliga. (REPA:s kundregister är offentligt.)
- Producenter som sköter sitt producentansvar själva och därför årligen rapporterar till Naturvårdsverket kan identifieras i verkets register.

#### *Friåkare*

Att identifiera övriga producenter, dvs. de så kallade friåkarna, är svårare. Materialbolag har vid kontakter med Naturvårdsverket uppgivit att de är beredda att bistå

tillsynsmyndigheterna med uppgifter om de friåkare de känner till. Detta är också rimligt eftersom det ligger i materialbolagens intresse att se till att antalet friåkare är så lågt som möjligt. Även här kan alltså materialbolagens kunskaper användas vid tillsynen.

#### *Viktigt med fler källor*

Det är viktigt att tillsynsmyndigheten inte enbart förlitar sig på materialbolagens och Naturvårdsverkets uppgifter. Myndigheten kan i sitt arbete stämma av uppgifterna mot eventuella interna listor över tillsynsobjekt i andra sammanhang.

Tillsynsmyndigheten kan också använda andra interna eller externa källor om lokala förhållanden (inklusive länsstyrelsens tillsynsorganisation). Med de uppgifter som samlas in kan myndigheten skapa ett aktuellt producentregister för den egna kommunen, se vidare avsnitt 1.3.3 i handboken om tillsyn.

### **4.1.2 Samla in information**

När producenter och potentiella producenter har identifierats kan myndigheten skriva till dem och begära upplysningar om hur de uppfyller sina skyldigheter enligt respektive förordning.

Exempel på hur sådana brev kan utformas finns i bilagan till denna handbok. Även om fokus i sådan begäran bör vara att skaffa information för tillsynen är det lämpligt att samtidigt kortfattat informera om gällande bestämmelser. Lämpligen anges i brevet en tidsfrist för att inkomma med de efterfrågade uppgifterna. Denna tidsfrist bör inte vara kortare än tre veckor.

Producenter som inte hörsammar tillsynsmyndighetens begäran kan föreläggas att inkomma med uppgifterna (26 kap 21 § miljöbalken). Föreläggandet kan förenas med vite (26 kap 14 §). För principiella frågor om förelägganden och viten hänvisas till handboken om tillsyn.

Om det underlag som en producent redovisar inte gör det möjligt att bedöma om producenten uppfyller sina skyldigheter enligt producentansvarsförordningarna kan tillsynsmyndigheten förelägga producenten att inkomma med kompletterande uppgifter.

Om producenten har svarat i rätt tid och i övrigt gjort sitt bästa kan det räcka med att skicka en begäran om kompletterande information. Oavsett om kompletterande uppgifter begärs i form av ett föreläggande eller på annat sätt kan det vara lämpligt att en ny tidsfrist sätts. Det är också viktigt att tillsynsmyndigheten tydligt anger vilken kompletterande information som behövs.

Det kan hända att de producenter som är anslutna till ett gemensamt insamlingssystem hänvisar till detta och att de anser att de tar sitt producentansvar genom att vara anslutna. Det kan i många fall vara i huvudsak riktigt. Men det begränsar enligt Naturvårdsverkets uppfattning inte producenternas skyldighet att känna till hur sammanslutningens insamlingssystem fungerar.

Det kan vara lämpligt att producenterna påminns om sin skyldighet att se till att insamlingssystemet fungerar i enlighet med respektive förordnings krav och även uppmanas att hålla sig informerade om materialbolagets eller sammanslutningens verksamhet.

De enskilda producenterna måste därför se till att de materialbolag eller sammanslutningar som de är anslutna till uppfyller producentansvarsförordningarnas krav. Men det är viktigt att tillsynsmyndigheten som ett första steg för en dialog med materialbolagen om problem som uppstår. Denna dialog kan leda till lösningar som innebär att det inte blir aktuellt att kontakta de producenter som är anslutna till materialbolagen.

Ett enkelt sätt att nå producenterna kan vara utskick med e-post. Det kan förstås vara så att tillsynsmyndigheten är väl förtrogen med hur det materialbolag eller den sammanslutning som producenten hänvisar till uppfyller sina skyldigheter. Om tillsynsmyndigheten redan har bedömt att den aktuella sammanslutningen uppfyller producentansvarsförordningarnas krav saknas det skäl att också ålägga den enskilde producenten att redovisa detta – även om tillsynsmyndigheten formellt är oförhindrad att vända sig till den enskilde producenten.

I detta sammanhang ska också nämnas att de gemensamma systemen normalt inte tar ansvar för *förpackningsförordningens* krav på att *utforma, framställa och saluföra* förpackningar på ett sådant sätt att de kan återanvändas eller materialåtervinnas eller på annat sätt återvinnas. Även om tillsynsmyndigheten skulle bedöma att tillsynsinsatserna kan begränsas enligt vad som angivits ovan, måste därför alla producenter kunna visa hur detta krav uppfylls när tillsynsmyndigheten begär det(1a §). Något motsvarande krav finns inte i returpappersförordningen.

När producenterna och/eller de aktuella sammanslutningarna, t.ex. materialbolagen, har redovisat de uppgifter som begärts ska tillsynsmyndigheten ta ställning till om kraven i producentansvarsförordningarna uppfylls. Bedömningen görs lämpligen stegvis, varvid kraven enligt förpackningsförordningen och returpappersförordningen bör hållas isär.

#### **4.1.3 Samråd med berörd kommun**

Samråd ska ske med berörd kommun både enligt förpackningsförordningen och returpappersförordningen. Här behandlas förordningarna var för sig.

#### **Förpackningsförordningen**

När samråd sker med berörd kommun avses den kommun där insamlingsskyldigheten ska fullgöras (5 a §). Syftet med samrådet ska vara att samordna producentens ansvar med kommunens renhållningsskyldighet.

Det innebär bl.a. att man i samrådet ska diskutera hur kommunen kan underlätta uppbyggnaden av insamlingssystemet, exempelvis genom att anvisa platser för insamling av förpackningsavfall eller returpapper, och vilka åtgärder mot nedskräpning runt platserna för insamling som producenten avser att vidta eller som vidtas (5 a § andra stycket). Producenten ska vid samrådet lämna de uppgifter som kommunen behöver för att kunna förse hushållen med den information som producenterna ska se till att andra förbrukare får (se avsnitt 5.1.2).

Samrådsskyldigheten uppfylls genom att producenten på eget initiativ eller på kommunens begäran

- lämnar en utförlig redogörelse till kommunen för hur producenten fullgör eller avser att fullgöra skyldigheten att tillhandahålla ett lämpligt insamlingssystem
- lämnar de uppgifter som kommunen behöver för att kunna informera hushållen
- ger kommunen tillfälle att överlägga med producenten om de förändringar eller den samordning som kommunen anser behövs

Det är lämpligt att tillsynsmyndigheten agerar om producenten inte fullgör sin samrådsskyldighet.

Skulle kommunen eller producenten anse att samrådet har varit bristfälligt kan tillsynsmyndigheten följa upp synpunkterna.

Producenten avgör själv vem som ska representera denne vid samrådet. Det kan exempelvis vara ett materialbolag. Det är dock alltid den enskilde producenten som är juridiskt ansvarig för att samrådsskyldigheten uppfylls.

Avfallsrådet har inrättats på Naturvårdsverket som ett organ för samråd i avfallsfrågor. Ledamöterna representerar de myndigheter, organisationer och andra som har ett ansvar eller intresse inom avfallsområdet. Under 2004 ägnade sig Avfallsrådet åt aktuella frågor och problem kring producentansvaret för förpackningar och returpapper. Arbetet resulterade i två dokument (Avfallsrådets slutsatser beträffande insamling av förpackningsavfall och returpappersavfall; Kriterier för ett lämpligt insamlingssystem), se länken: [www.naturvardsverket.se/avfallsradet](http://www.naturvardsverket.se/avfallsradet)

### **Returpappersförordningen**

När samråd ska ske med berörd kommun avses den kommun där insamlingsskyldigheten ska fullgöras (5 a §). Syftet med samrådet ska vara att samordna producentens ansvar med kommunens renhållningsskyldighet.

I samrådet ska diskuteras hur kommunen kan underlätta uppbyggnaden av insamlingssystemet, exempelvis genom att anvisa platser för insamling av returpapper, och vilka åtgärder mot nedskräpning runt platserna för insamling som producenten avser att vidta eller som vidtas (5 a § andra stycket). Producenten ska vid samrådet lämna de uppgifter som kommunen behöver för att kunna förse hushållen med den information som producenterna ska se till att andra förbrukare får (se avsnitt 5.1.4.3 ovan).

Samrådsskyldigheten ska uppfyllas genom att producenten på eget initiativ eller på kommunens begäran

- lämnar en utförlig redogörelse till kommunen för hur producenten fullgör eller avser att fullgöra skyldigheten att tillhandahålla ett lämpligt insamlingssystem
- lämnar de uppgifter som kommunen behöver för att kunna informera hushållen
- ger kommunen tillfälle att överlägga med producenten om de förändringar eller den samordning som kommunen anser behövs (5 b §)

Det kan vara lämpligt att tillsynsmyndigheten agerar om producenten inte fullgör sin samrådsskyldighet.

Skulle kommunen eller producenten anse att samrådet har varit bristfälligt kan tillsynsmyndigheten följa upp dessa synpunkter. Producenten avgör själv vem som representerar denne vid samrådet. Det kan exempelvis vara ett materialbolag. Det är dock alltid den enskilde producenten som är juridiskt ansvarig för att samråds-skyldigheten uppfylls.

För vägledning i denna del hänvisas till Avfallsrådets dokument ”Avfallsrådets slutsatser beträffande insamling av förpackningsavfall och returpappersavfall” och ”Kriterier för ett lämpligt insamlingsystem”. Se länken:  
[www.naturvardsverket.se/avfallsradet](http://www.naturvardsverket.se/avfallsradet)

#### 4.1.4 Följ upp och utvärdera

Uppföljning och utvärdering skiljer sig något mellan förpackningsförordningen och returpappersförordning. Här behandlas förordningarna var för sig.

### Förpackningsförordningen

#### KRAV PÅ FÖRPACKNINGAR

Syftet med förpackningsförordningen är att minska förpackningsavfallet genom att förpackningar framställs så att volym och vikt minimeras. Vidare ska förpackningar framställas och utformas så att de kan återanvändas eller återvinnas genom materialutnyttjande eller energiutnyttjande. Innehållet av skadliga ämnen ska minimeras.

Dessa krav kan normalt endast följas upp *individuell*t hos varje enskild producent. Eftersom kravet också är ett av förordningens syften är lagstiftarens intention att alla bestämmelser i förordningen ska tillämpas så att detta krav uppfylls. Det kan dock vara lämpligt att begära särskild information om hur kravet uppfylls för att höja samtliga producenters medvetenhet om förordningens syfte.

Förpackningsförordningen liknar i detta avseende miljöbalkens krav om substitution av kemiska produkter m.m. (2 kap 6 §). Det är med andra ord fråga om ett kontinuerligt utvecklings- och utvärderingsarbete. Det är lämpligt att producenten för varje förpackningsslag återkommande överväger om förpackningen behövs och hur den i så fall ska utformas för att belasta miljön så lite som möjligt.

#### *Harmoniserade standarder*

I förpackningsdirektivet, som genomförs i svensk lagstiftning genom förpackningsförordningen, anges att de väsentliga kraven på en förpackning ska anses vara uppfyllda för förpackningar som överensstämmer med de *harmoniserade* standarderna.

Det finns sex harmoniserade standarder som anger hur en förpackning ska utformas för att uppfylla kraven enligt förpackningsdirektivet:

- Förebyggande av avfall (SS-EN 13428:2004)
- Återanvändning (SS-EN 13429:2004)
- Materialåtervinning (SS-EN 13430:2004)
- Energiutvinning (SS-EN 13431:2004)
- Kompostering och biologisk nedbrytning (SS-EN 13432:2000)
- Anvisningar för tillämpning av nämnda standarder (SS-EN 13427:2004)

Standarder är alltid frivilliga. De ska fungera som ett konkret verktyg (teknisk bedömning) och en vägledning för prövning av direktivet. Direktivet har alltid företräde framför standarder; dock har harmoniserade standarder presumtionsverkan, vilket innebär att om producenten följer dem så antas (presumeras) producenten även följa de aktuella bestämmelserna i direktivet. De kan därför även fungera som det yttersta verktyget vid en tolkningstvist.

Att följa standarderna är ett bra sätt för producenterna att visa att de följer förordningens krav på utformning av förpackningar. För de producenter som inte följer standarderna kan tillsynsmyndigheten behöva göra en mer djupgående analys.

Två skrifter har getts ut för att underlätta producenternas praktiska arbete med standarderna och öka förståelsen:

- ”Förpackningar och miljö – tillämpning av harmoniserade standarder” (SIS förlag, 2005)
- ”Process-oriented environmental assessment of packaging regarding compliance with the essential requirements of Directive 94/62/EC” (STFI-Packforsk, Näringslivsgruppen Miljöpack, 2005)

SIS är den svenska organisation som svarar för utveckling och publicering av svenska standarder.

Näringslivsgruppen Miljöpack är en sammanslutning av företag, från materialtillverkare till förpackningsanvändare, som arbetar med genomförande och tillämpning av de väsentliga kraven på förpackningar genom de harmoniserade standarderna.

## LÄMPLIGT INSAMLINGSSYSTEM

Här hänvisar vi till Avfallsrådets dokument enligt ovan . Se länken:  
[www.naturvardsverket.se/avfallsradet](http://www.naturvardsverket.se/avfallsradet)

### *Vad är ett lämpligt insamlingssystem?*

Ett insamlingssystem anses som lämpligt enligt förpackningsförordningen om det

- är lättillgängligt
- underlättar för den som har förpackningsavfall att lämna ifrån sig detta
- i övrigt ger god service åt dem som ska lämna förpackningsavfall

Vid bedömningen av om systemet är lämpligt ska särskilt beaktas det som kommit fram vid samrådet mellan producenten och den berörda kommunen (4 §). Det bör vidare påpekas att en producent måste tillhandahålla ett lämpligt insamlingssystem för sina *egna* förpackningar, alltså sådana som producenten tillför marknaden.

Oavsett var dessa blir avfall ska producenten tillhandahålla ett system som ger god service åt den som ska lämna förpackningsavfallet. Självfallet kan producenten inte hänvisa till ett annat system, även om förbrukaren har möjlighet att nyttja det.

Frågan om vad som är ett lämpligt insamlingssystem ska bedömas från hushållens och de övriga förbrukarnas perspektiv.

Hur lättillgängligt är systemet? Vad kan krävas i den aktuella kommunen? Insamlingssystemen ska byggas utifrån de lokala förutsättningar som råder (kretsloppspropositionen, s 53 f). I en glesbygdskommun kan därför kraven se ut på ett

annat sätt än i en storstadskommun. Liksom annat tillsynsarbete bör dock tillsynen enligt förpackningsförordningen företrädesvis bedrivas så lagstiftningens syfte uppfylls.

Det innebär bl.a. att insamlingssystemen ska vara utformade så att de bidrar till att återvinningsmålen uppfylls. Systemet ska därutöver vara kostnadseffektivt och långsiktigt ekonomiskt försvarbart.

Det kan här vara lämpligt att anknyta till respektive producentens andel av marknaden för respektive slag av förpackningsavfall i kommunen och beräkna hur stor återvinningen för just den producenten borde vara. Det kan vara svårt att nå de nationella målen om de inte nås i varje enskild kommun. För närvarande är det nämligen inte möjligt att centralt besluta att vissa kommuner ska ha högre eller lägre återvinningsmål än andra.

Det är också viktigt att ställa tillräckligt höga krav för att begränsa förpackningarnas volym och vikt. Förpackningarna bär sina egna kostnader genom det gemensamma insamlingssystemet. Det kan innebära att utformningen av förpackningars volym och vikt blir betydelsefull. Det innebär givetvis inte att man kan ställa orimliga insamlingskrav på producenterna, samtidigt som hänvisningar till höga kostnader inte utan vidare kan godtas som skäl för att låta bli att förbättra ett insamlingssystem. Vid avvägningen av vad som kan anses vara en rimlig kostnad för ett insamlingssystem ska tillgången till bra och grundläggande service till hushållen väga tungt.

#### *Nedskräpning*

Renhållning och städning vid insamlingsställen är också en lämplighetsfråga. Nedskräpning kan bero på att tömning inte sker tillräckligt ofta. Det kan också bero på att avfallslämnarna inte använder insamlingssystemet på det sätt som avses, exempelvis att avfall lämnas utanför i stället för i en container.

Den som tillhandahåller insamlingssystemet har alltid det övergripande ansvaret:

- Om t.ex. tömningen sker så sällan att det medför nedskräpning, kan det ifrågasättas om insamlingssystemet är lämpligt enligt förpackningsförordningen.
- Insamling och mellanlagring av avfall är en verksamhet i miljöbalkens mening (jfr. t.ex. bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). En sådan verksamhet ska bedrivas i enlighet med miljöbalkens hänsynsregler (2 kap miljöbalken), vilket innebär att verksamhetsutövaren ska vidta de försiktighetsmått som behövs för att motverka bl.a. nedskräpning. Detta kan innebära att verksamhetsutövaren måste förbättra sina städrutiner, tömma oftare m.m.

#### *Vad som är lämpligt förändras med tiden*

Det är viktigt att producenternas insamlingssystem är anpassade till de lokala förutsättningarna (kretsloppspropositionen s 53 f) – företrädesvis genom fastighetsnära insamling där så är lämpligt. Regeringen anser att en fastighetsnära insamling som täcker 25 procent av hushållen inte är tillräckligt utan den bör byggas ut ytterligare.

Detta kan tolkas så att lämpligheten av ett insamlingssystem inte ska bedömas statistiskt.

Frågan om vad som är lämpligt kan alltså utvecklas över tiden. Detta innebär att producenterna (som naturligtvis kan ta hjälp av relevanta producentsammanslutningar) till exempel redovisar en långsiktig plan för hur man kommer att förbättra insamlingssystemens tillgänglighet m.m. En sådan plan kan lämpligen innehålla en eller flera konkreta och uppföljningsbara mål som ska uppfyllas inom en viss tid. Om en producent är ointresserad av att samarbeta, exempelvis genom att låta bli att upprätta ett förslag till åtgärdsplan, kan tillsynsmyndigheten förelägga producenten att inkomma med en sådan.

## BORTTRANSPORT, ÅTERANVÄNDNING, ÅTERVINNING M.M.

### *Transport*

När det gäller borttransport säger förpackningsförordningen att ingen annan än producenten eller den producenten anlitar får befatta sig med transporten. Därför får varken privata, kommunala eller andra aktörer transportera bort sådant avfall utan uppdrag av producenterna.

Transportfrågan är i övrigt intimt förknippad med insamlingssystemets lämplighet, se ovan om tömningsfrekvens. Det ska också uppmärksammas att avfall bara får transporteras av den som har särskilt tillstånd, se 26-33 §§ avfallsförordningen (2001:1063). Den kommunala tillsynsmyndigheten har kopior av relevanta tillstånd i sitt arkiv (jfr 33 § avfallsförordningen).

I fråga om transporter och insamling ska också noteras att de entreprenörer som utför dessa tjänster åt producenter (direkt eller indirekt genom producentsammanslutningar) sällan kan komma i fråga som adressater enligt producentansvarsförordningarna.

### *Miljöbalken gäller för verksamhetsutövare*

Miljöbalken gäller alla som vidtar en åtgärd. Tillsynsinsgripanden mot t.ex. en entreprenör eller ett materialbolag kan bli aktuella enligt miljöbalkens bestämmelser om entreprenören eller materialbolaget anses vara verksamhetsutövare.

Tillsyn över t.ex. den faktiska insamlingen av returpapper eller åtgärder som vidtas vid en återvinningsstation kan utövas som vanligt med stöd av miljöbalkens bestämmelser. Det kan till exempel vara fråga om att rikta ett föreläggande mot en verksamhetsutövare på grund av nedskräpning eller buller.

Det är normalt producenterna som ansvarar för verksamheten. Frågan om nedskräpning kring återvinningsstationerna lämpar sig för samrådet.

### *Återvinning*

När det gäller återvinning anges i förpackningsförordningen att förpackningar som används i Sverige i första hand ska återanvändas om detta är miljömässigt motiverat. En förpackning anses vara återanvändningsbar (6 b §) om förpackningens fysiska egenskaper och utformning gör det möjligt att

- under normalt förutsebara användningsförhållanden återanvända förpackningen flera gånger



- behandla den använda förpackningen i enlighet med hygien- och säkerhetskrav för arbetstagare
- återvinna förpackningen när den inte längre används

Förpackningen anses vara återvinningsbar om den kan återvinnas genom materialutnyttjande, energiutvinning och kompostering. I 7 § förpackningsförordningen anges särskilda krav som förpackningar måste uppfylla för att anses vara återvinningsbara med någon av dessa metoder.

#### *Följ upp vad som hänt med avfallet*

Tillsynsmyndigheten ska alltså mot bakgrund av ovanstående bestämmelser följa upp vad som har skett med det avfall som samlats in.

Om avfallet inte har återanvänts kan tillsynsmyndigheten uppmana producenten eller sammanslutningen att ange skälen för detta.

Om återvinning har skett anges lämpligen vilken typ av återvinning som har skett varvid materialutnyttjande ska äga företräde framför andra typer av återvinning. Detta innebär att den som uppger att någon annan återvinning än materialutnyttjande har förekommit förväntas kunna ange skälen för detta. Likaså kan naturligtvis skälen för det sista alternativet, annat miljömässigt godtagbart omhändertagande, komma att efterfrågas.

Om producenten avviker från återvinningsmålens minimikrav i fråga om nivå för materialutnyttjande och annan återvinning är det lämpligast att producenten kan redovisa förslag till korrigerande åtgärder.

#### INFORMATION

Producenten har skyldighet att förse kommunen med den information som kommunen ska föra vidare till hushållen. Denna information ska innehålla upplysningar om (9 §):

- syftet med insamlingen
- skyldigheten att sortera ut förpackningsavfall och returpapper och anvisningar om hur sorteringen ska gå till
- de insamlingssystem som hushållen har tillgång till
- de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till

Producenten har också motsvarande skyldighet att informera andra brukare än hushållen.

Producenten måste kunna redovisa hur informationskraven har uppfyllts om tillsynsmyndigheten begär det.

Det är svårt att uttala sig generellt om hur lämplig information ska utformas och på vilket sätt den ska spridas. Avsikten med informationen är att göra avfalls-lämnarna medvetna om de krav som gäller, vilket i sin tur bör avspeglas i insamlingsresultaten. Om resultaten är för dåliga kan informationen behöva förbättras. Under alla förhållanden måste information som uppfyller grundkraven enligt förpackningsförordningen ske.

## RAPPORTERING TILL NATURVÅRDSVERKET

Enligt förpackningsförordningen (10 §) ska producenten till Naturvårdsverket lämna

- uppgift om resultatet av insamlingsverksamheten, återanvändningen, återvinningen och materialutnyttjandet samt andra förhållanden som rör bortskaffandet av utsorterade förpackningar
- de uppgifter om tillverkning, införsel till Sverige, försäljning och andra förhållanden som Naturvårdsverket behöver för att kontrollera att nivån för återanvändning, återvinning eller materialutnyttjande uppnås samt rapportera till EG-kommissionen enligt förpackningsdirektivet. (I fråga om PET-flaskor och aluminiumburkar gäller uppgiftsskyldigheten den som har hanteringstillstånd eller tillstånd att driva verksamhet som avser att främja återvinning.)

Här är det tillräckligt att kontrollera att rapportering sker och att Naturvårdsverket anser att rapporteringen är tillräcklig. Finner tillsynsmyndigheten eller Naturvårdsverket att rapporteringen är bristfällig kan tillsynsmyndigheten följa upp verkets synpunkter.

## Returpappersförordningen

### LÄMPLIGT INSAMLINGSSYSTEM

Ett insamlingssystem anses som lämpligt enligt returpappersförordningen om det

- är lättillgängligt
- underlättar för den som innehar returpapper att lämna ifrån sig detta
- i övrigt ger god service åt dem som ska lämna returpapper till systemet

Vid bedömningen av om systemet är lämpligt ska särskilt beaktas vad som framkommit vid samrådet mellan producenten och den berörda kommunen (4 §). I returpappersföreskrifterna sägs att insamlingssystemet ska anpassas efter de lokala förhållandena i respektive område i landet, så att hushållens och andra konsumenters insatser med att lämna returpapper för insamling underlättas. Insamlingssystemet ska också utformas så att den totala miljöpåverkan från transporter i samband med insamlingen minimeras (3 §).

Frågan om vad som är lämpligt kan utvecklas över tiden. Detta innebär att producenterna (som naturligtvis kan ta hjälp av relevanta producentsammanslutningar) till exempel redovisar en långsiktig plan för hur man kommer att förbättra insamlingssystemets tillgänglighet m.m.

I huvudsak ska samma typ av bedömningar göras enligt returpappersförordningen som enligt förpackningsförordningen. I denna del hänvisas därför till avsnitt 4.1.4 ovan.

Det bör dock noteras att returpappersförordningen inte genom produktkrav styr mot att begränsa uppkomst avfall på samma sätt som förpackningsförordningen. Detta är en viktig skillnad eftersom förpackningsförordningens styrande syfte innebär att förhållandevis stränga krav kan ställas på producenterna.

Till skillnad från vad som gäller enligt förpackningsförordningen kan tillsynsmyndigheten med uttryckligt stöd av returpappersföreskrifterna begära att producenten redovisar

- miljöbelastningen från transporter (både entreprenörers och avfallslämnars) till och från insamlingsställena
- (2) hur insamlingssystemet skulle utformas för att ge den totalt sett minsta belastningen

Kontorspapper (träfritt papper) ingår inte i begreppet returpapper och omfattas inte av producentansvaret. För kontorspapper gäller ett frivilligt åtagande från Kontorspappersinsamlingen.

#### BORTTRANSPORT, MATERIALÅTERVINNING M.M.

När det gäller borttransport säger returpappersförordningen att ingen annan än producenten eller den producenten anlitar får befatta sig med transporten. Producenterna har alltså transportmonopol för det avfall som omfattas av förordningen (6 a §). Denna bestämmelse stämmer helt med förpackningsförordningen. Se avsnitt 4.1.4 ovan.

I returpappersföreskrifterna sägs att utsorterat och insamlat returpapper ska materialåtervinnas om inte särskilda skäl talar emot detta. Med materialåtervinning avses enligt föreskrifterna *inte* energiutvinning, biologisk behandling eller etanolutvinning.

Den producent som inte avser att materialåtervinna sitt insamlade returpapper måste alltså visa att särskilda skäl föreligger. Vad som är särskilda skäl får bedömas från fall till fall, men som exempel kan anges att returpappret i fråga är skadat så att det inte går att materialåtervinna det. Slutligen anges i föreskrifterna att deponering av utsorterat och insamlat returpapper inte är ett miljömässigt godtagbart omhändertagande. (Se 5 §.)

Den som visar att det finns särskilda skäl att inte materialåtervinna returpappret måste se till att det behandlas på annat sätt än deponering, exempelvis genom energiutvinning, biologisk behandling eller etanolutvinning.

#### INFORMATION

Producenterna är skyldiga att förse andra förbrukare än hushåll med den information som kommunerna ska redovisa till hushållen. Informationen ska innehålla upplysningar om (6 c §):

- syftet med insamlingen
- skyldigheten att sortera ut returpapper och anvisningar om hur sorteringen ska gå till
- de insamlingssystem som hushållen har tillgång till
- de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till (6 c §)

Denna bestämmelse stämmer med vad som gäller enligt förpackningsförordningen. I denna del hänvisas därför till avsnitt 4.1.4 ovan.

För returpapper samlas merparten av tidningar och tidskrifter från kontor tillsammans med kontorspappersavfall. Detta sker i ett frivilligt system, där informationen lämnas av berörda entreprenörer.

## RAPPORTERING TILL NATURVÅRDSVERKET

Enligt returpappersförordningen (7 §) ska producenten lämna

- uppgift om resultatet av insamlingsverksamheten och materialåtervinningen
- de uppgifter om tillverkning, tryckning och import som Naturvårdsverket behöver för att kontrollera att insamlingsnivån uppnås

I returpappersföreskrifterna stadgas att producenten varje år på anmodan av Naturvårdsverket ska rapportera uppgifter om mängd utlevererade tidningspapper och/eller tidningar, insamling och återvinning av returpapper samt övriga uppgifter som framgår av bilagan till returpappersföreskrifterna. Denna bilaga är utformad som en blankett som enligt föreskrifterna ska användas vid rapportering till Naturvårdsverket.

Producenter som samarbetar med andra producenter för att tillhandahålla insamlingssystem får låta rapportering ske genom sammanslutningens försorg. För rapporteringen till Naturvårdsverket gäller att (6–7 §§):

- rapporteringen ska avse kalenderår
- den ska skickas in till Naturvårdsverket senast den 30 april året efter
- rapporten ska undertecknas av behörig firmatecknare för producent eller sammanslutning av producenter

Om det finns särskilda skäl får Naturvårdsverket medge undantag på uppgiftslämnande från föreskrifterna, men inte från förordningen (8 §).

Här är det tillräckligt att kontrollera att rapportering sker och att Naturvårdsverket anser att rapporteringen är fullgod. Skulle Naturvårdsverket anse att rapporteringen är bristfällig kan tillsynsmyndigheten följa upp Naturvårdsverkets synpunkter.

### 4.1.5 Vidta åtgärder

#### ALLMÄNT

När det gäller bedömningen av huruvida råd eller förelägganden ska meddelas och beredningen av sådana beslut m.m. hänvisas till handboken om tillsyn.

Förbud behandlas inte i detta sammanhang eftersom det i de allra flesta fall är en alltför drastisk åtgärd för att säkra efterlevnaden av den komplexa lagstiftning som producentansvarsförordningarna är.

#### PRODUCENTER SOM UPPFYLLER KRAVEN

De producenter som genom sammanslutningar eller genom väl fungerande egna system uppfyller eller i vart fall har klart uttalade ambitioner att uppfylla producentansvarsförordningarnas krav kan uppmuntras och ges råd om hur deras system kan utvecklas.

Liksom i andra tillsynssammanhang kan det finnas olika tolkning av gällande rätt. Sådana meningsskiljaktigheter hanteras på samma sätt som i andra sammanhang, dvs. genom erforderlig kommunikation och utredning innan myndigheten avgör hur frågan ska hanteras. Det kan resultera i att myndigheten beslutar att förelägga eller råda den enskilde att vidta åtgärder som stämmer överens med myndig-

hetens ursprungliga tolkning. Det kan också leda till att myndigheten inte går vidare med frågan

#### FRIÅKARE

Friåkare, dvs. producenter som inte uppfyller producentansvarsförordningarnas krav, kan föreläggas att uppfylla de i respektive förordning aktuella kraven inom en viss tid.

Det är då viktigt att föreläggandet är så klart formulerat att adressaten får helt klart för sig vad tillsynsmyndigheten förväntar sig att han ska göra. Gällande krav kan för tydlighets skull återges i föreläggandet.

Föreläggandet får förenas med vite. För en producent som inte är ansluten till något insamlingssystem är det enklast att uppfylla föreläggandet genom att ansluta sig till ett gemensamt system som uppfyller kraven. Det finns dock inte rättsligt stöd för att förelägga en producent att ansluta sig till något visst system.

De producenter som anser sig ta sitt producentansvar på egen hand, dvs. utan hjälp av någon sammanslutning, kan ha svårt att uppfylla kravet på att tillhandahålla lämpliga insamlingssystem. Skälet härtill är att sådana är relativt dyra att driva och det är troligen svårt för en ensam producent att bära kostnaderna för detta.

Som nämnts ovan (AR till 4 §, s 19) bör bedömningen om vad som är ett lämpligt insamlingssystem göras med hänsyn bland annat till samhällsutvecklingen., dvs. kunna förändras med tiden.

Det innebär dock inte att man får ställa olika krav på olika insamlingssystem. Det insamlingssystem som hanteras av en ensam eller några få producenter ska alltså uppfylla samma krav som de system som hanteras av producentsammanslutningar (givetvis under förutsättning att de sistnämnda uppfyller kraven i producentansvarsförordningarna).

Det får inte skapas A- och B-lag bland insamlingssystemen. De producenter som tillhandahåller insamlingssystem som tillsynsmyndigheten anser vara undermåliga måste därför informeras om myndighetens bedömning. Det är också lämpligt att producenterna informeras om den nivå tillsynsmyndigheten anser att systemet ska ha för att uppfylla gällande krav.

I samband med sådan information är det lämpligt att ge berörda producenter möjlighet att yttra sig över tillsynsmyndighetens bedömning och föreslå förbättringar. Om de åtgärder som föreslås av producenten är tillräckliga, kan ärendet lämnas utan vidare åtgärd. Om åtgärderna inte bedöms vara tillräckliga, kan tillsynsmyndigheten förelägga producenten att lämna kompletterande information eller förslag, att vidta föreslagna åtgärder och vissa kompletterande åtgärder som formuleras av myndigheten eller att se till att kraven i producentansvarsförordningarna uppfylls enligt vad som anges ovan.

Det här är bara exempel på hur tillsynsmyndigheten kan agera. En mängd kombinationer av skrivelser, samråd, råd och förelägganden är tänkbara i detta sammanhang. Det viktigaste är att tillsynsmyndigheten vidtar de för varje situation mest lämpliga åtgärderna.

#### 4.1.6 Löpande uppföljning

Om tillsynsmyndigheten genomför en tillsynskampanj för förpackningar eller returpapper enligt ovanstående förslag kommer myndighetens kunskap om hur producentansvaret hanteras i kommunen att öka. Det kommer att underlätta den löpande tillsynen. Det förhållandevis resurskrävande arbetet med att samla in information, utvärdera och vidta åtgärder ger en grund för att bedriva tillsynen effektivare i framtiden.

##### *Tiden närmast en kampanj*

Under den tid som närmast följer efter en kampanj kommer fokus i den löpande tillsynen sannolikt att behöva riktas mot de problemområden som har identifierats. Detta är också rimligt och nödvändigt för att säkerställa att hela producentkollektivet tar sitt ansvar.

De eventuella utvecklingsplaner och program som begärs in från producenterna behöver också följas upp med viss regelbundenhet för att identifiera förbättringsmöjligheterna och bestämma nya mål.

##### *Anmäla ändringar respektive egenkontroll*

De producenter vars producentansvar har visat sig fungera kan uppmanas att anmäla ändringar av sina rutiner till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kan också hålla regelbundna kontakter med producentsammanslutningar dels för att få information om förändringar i enskilda producenters deltagande, dels för att hålla sig informerad om hur sammanslutningens verksamhet utvecklas.

Producenter som omfattas av egenkontrollförordningen ska inkludera frågor om producentansvar i sin egenkontroll. Detta kan följas upp vid tillsynen över egenkontrollen. Egenkontrollförordningens krav om bl.a. dokumentation är sanktionerade med miljöstraffavgift och under vissa förutsättningar med straffansvar.

##### *Behövs fler kampanjer?*

Efter en viss tid kan det finnas behov av fler tillsynskampanjer, allt beroende på utvecklingen i kommunen. Om tillsynsmyndigheten är välinformerad genom att löpande hålla kontakt med producentsammanslutningar och följa upp planer och program, saknas förstås anledning att bedriva kampanjer.

Om nya sammanslutningar bildas eller producenter i större utsträckning väljer att själva ta sitt ansvar, kan det hända att myndigheten förlorar överblicken och att det uppstår behov av att skaffa ny information m.m. Ett sådant behov kan förstås uppstå av många olika skäl. Det är därför viktigt att tillsynsmyndigheten regelbundet analyserar läget hos och kunskapen om kommunens tillsynsobjekt för att sedan kunna utvärdera behovet av ytterligare informationsinhämtning.

## 4.2 Tillsyn över hushåll

Att utöva tillsyn över landets samtliga hushåll skulle vara orimligt resurskrävande, även om det i vissa fall skulle vara möjligt att klumpa ihop hushåll i en bostadsrättsförening, hushåll hos en viss hyresvärd osv.

Det är dock viktigt att hushållen hålls informerade enligt 8 § förpackningsförordningen och 6 b § returpappersförordningen. Tillsynsmyndigheten kan delta i det i kommunala informationsarbetet för att vid behov kunna stödja och förbättra detta (jfr 26 kap 1 § tredje stycket miljöbalken).

## 4.3 Tillsyn över andra förbrukare

Storförbrukare av förpackningar och returpapper bör kunna identifieras genom information om avfallshantering i miljörapporter, vid tillsyn av verksamhetsutövares egenkontroll och genom att i övrigt använda de källor som normalt används för inventering av tillsynsobjekt.

Vissa förbrukare omfattas förmodligen av egenkontrollförordningen. Frågor om producentansvar ska hanteras i dessa förbrukares egenkontroll. Detta innebär att alla anmälnings- och tillståndspliktiga förbrukare i sin egenkontroll redovisar hur verksamheten är organiserad för att se till att förpackningar och returpapper sorteras och lämnas i producenternas insamlingssystem. Detta krav kan således följas upp i tillsynen över egenkontrollen för de aktuella förbrukarna.

Egenkontrollförordningens krav om bl.a. dokumentation är, som nämnts ovan, sanktionerade med miljöstraffavgift och under vissa förutsättningar straffansvar.

Stora förbrukare som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga kan ändå uppmanas att redovisa hur kraven i producentansvarsförordningarna uppfylls. Vid behov kan föreläggande användas även för denna typ av informationsinsamling.

## 4.4 Tillsyn över kommuner

Inom kommunen utövar den kommunala nämnden tillsyn över bl.a. avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken, oavsett om det är fråga om kommunal verksamhet eller verksamhet som producenterna bedriver.

Kommunernas skyldigheter enligt producentansvarsförordningarna är centrala för förordningarnas syften. Förutom tillsynsansvaret gäller det kanske framför allt kommunernas informationsskyldighet och hur kommunerna kan underlätta för producenterna, genom t.ex. anvisande av platser för insamling.

Avfallsplanen är naturligtvis också viktig eftersom den är ett styrande dokument. Avfallsplanen är dock en del av den kommunala renhållningsordningen som beslutas av kommunfullmäktige, varför det inte är genomförbart att utöva tillsyn över den.

När det däremot gäller informationsskyldigheten anges inte att fullmäktige ska uppfylla denna. Det innebär att frågan borde kunna delegeras till en kommunal nämnd. Men det är lämpligt att informationen hanteras av en annan nämnd än den som ansvarar för miljötillsynen. Det beror på att en nämnd inte får utöva tillsyn över sig själv, 3 kap 5 § kommunallagen (1991:900).

## 4.5 Samarbete över kommungränser

Vid tillsyn över en producent som bedriver verksamhet i flera olika kommuner kan behov av samordning över kommungränser uppstå. Utgångspunkten är då att den kommunala tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över de skyldigheter som ska uppfyllas i den egna kommunen.

Som exempel kan anges att en producent, vars förpackningar ska samlas in i en kommun, ska underkastas den kommunens tillsyn oavsett var producenten har sitt säte. Tillsynsobjektet är i sådana fall insamlingssystemet i kommunen. Om producenten bedriver sin huvudsakliga verksamhet i en annan kommun, kan behov av tillsynssamverkan över kommungränser uppstå. Om producenten ingår i en koncern saknar i detta sammanhang betydelse – det är producenten som svarar för att insamlingen sker i kommunen.

Det kan exempelvis vara lämpligt att frågor om lämpligt insamlingssystem, information, borttransport och samråd med berörd kommun följs upp i varje kommun för sig medan frågor om återanvändning, återvinning, rapport till Naturvårdsverket och utformning av förpackningar i första hand följs upp där producenten har sin verksamhet. Med en lämplig samordning skulle ett sådant tillvägagångssätt kunna spara resurser hos samtliga berörda tillsynsmyndigheter.

Tillsynsmyndigheter ska samarbeta med varandra enligt 26 kap 6 § miljöbalken. En kommun får avtala med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen (26 kap 7 §). Med stöd av dessa bestämmelser kan en kommun uppdra åt en annan att följa upp frågor som lämpligen hanteras i den kommunen.

Den kommun där producenten bedriver sin verksamhet kan på detta sätt samordna tillsynen med de kommuner där bl.a. insamling ska ske. Inget hindrar dock att samordningsdiskussioner inleds av en kommun där producenten inte bedriver någon verksamhet. Huvudsaken är att berörda kommuner skaffar sig en gemensam bild av hur tillsyn enligt producentansvarsförordningarna ska bedrivas och det kan vara lämpligt att detta sedan regleras i ett avtal eller genom någon annan form av överenskommelse. I en sådan överenskommelse kan kommunerna reglera vilken kommun (eller inspektör) som ska utöva tillsyn över vissa skyldigheter som en eller flera producenter ska uppfylla. Frågor om ersättning för sådan tillsyn kan också regleras i överenskommelsen.

Ingen kommun kan tvingas att sluta avtal med en annan enligt 26 kap 7 § miljöbalken. Samarbete över kommungränserna kräver alltså att berörda kommuner har en samsyn kring hur tillsynen bör bedrivas.

Det bör noteras att kommuner inte får överlåta befogenheten att fatta beslut i ärendet till en annan kommun. Beslutsrätt kan dock delegeras till anställda i en annan kommun, exempelvis en viss inspektör. En sådan delegation får dock inte avse vissa ärenden av större vikt enligt 6 kap 34 § kommunallagen (1991:900).



## 5. Sanktioner

Producentansvarsförordningarnas bestämmelser är inte straffsanktionerade eller förenade med miljöstraffavgift.

Ett undantag kan gälla kravet på rapportering till Naturvårdsverket enligt returpappersförordningen. Det är nämligen straffbart att med uppsåt eller av oaktsamhet inte lämna in en handling med uppgifter som ska lämnas in enligt miljöbalken, eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken (29 kap 6 §). Det är också straffbart att lämna oriktiga – eller utelämna – uppgifter. En förutsättning för straffansvar är att åtgärden eller underlåtenheten försvårar bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljön ska skadas. Brottet ska då rubriceras som bristfällig miljöinformation.

Om insamlingssystemet inte används på rätt sätt och detta leder till nedskräpning ansvarar nedskräparen för detta, se 15 kap 30 § miljöbalken. Nedskräpning är också straffbart enligt 29 kap 7 § miljöbalken.

## 6. Tillsynsavgift

Kommunerna får själva fastställa taxa för prövning och tillsyn i kommunala föreskrifter. Det finns inget hinder mot att ta ut avgift för tillsyn enligt producentansvarsförordningarna. Det framgår av 27 kap 1 § miljöbalken om s.k. tillsynstaxa.

# Bilaga 1

## BREVMALL FÖRPACKNINGAR

[Företag]  
[Adress]  
[Postadress]

[ ] den [ ]

### **Producentansvar för förpackningar – vi behöver uppgifter från er!**

Vi genomför tillsyn av företag som omfattas av producentansvaret för förpackningar. Vi tror att ni är ett sådant företag och behöver därför uppgifter från er.

Svara genom att fylla i bifogad blankett. Om ni inte omfattas av producentansvaret för förpackningar kan ni redovisa detta på blanketten. En kort redovisning av vad producentansvaret innebär finns i en bilaga.

Vi behöver ert svar senast den [datum].

Om ni har några frågor är ni välkomna att kontakta mig.

[Handläggare]

## BILAGA. Producentansvar för förpackningar

Enligt förordning (1997:185) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) ska producenter av förpackningar se till att

- det finns ett *lämpligt insamlingssystem* för förpackningar som är hänförliga till producenten
- insamlade förpackningar *transporteras bort* samt *återanvänds, återvinns* eller *tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt*,
- andra än hushåll får *information* om syftet med förpackningsförordningen, om skyldigheten att sortera ut förpackningsavfall, tillgängliga insamlingssystem och de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till,
- *Naturvårdsverket får uppgift* om resultatet av insamlingsverksamheten, återanvändningen, återvinningen och materialutnyttjandet och andra förhållanden som rör bortskaffandet av utsorterade förpackningar,
- *samråda med berörd kommun* i frågor som rör insamlingssystemet och i samband därmed lämna vissa uppgifter till kommunen,

För att uppnå förpackningsförordningens syften *utforma, framställa och saluföra förpackningar på ett sådant sätt att de kan återanvändas eller materialåtervinnas eller på annat sätt återvinnas* så att

- utsläppen av skadliga ämnen minimeras när förpackningarna, förpackningsavfallet eller restprodukter från hanteringen deponeras eller förbränns och
- inverkan i övrigt på miljön begränsas när förpackningsavfallet eller restprodukter från hanteringen av förpackningsavfallet bortskaffas.

Med *producent* avses enligt förpackningsförordningen den som yrkesmässigt *tillverkar, till Sverige för in* eller *säljer* en förpackning eller en vara som är innesluten i en sådan förpackning.

Med *förpackningar* avses alla produkter, oavsett material, som framställs för att innehålla, skydda, hantera, leverera och presentera varor; från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare och konsument.

## Bilaga 2

### Svarsblankett – fullgörande av producentansvar för förpackningar

#### 1. Företagsinformation

Företagets namn: .....

Företagets organisationsnummer: .....

VD eller annan ansvarig: .....

Kontaktperson: .....

Tel: .....

Fax: .....

E-postadress: .....

Besöksadress: .....

Postadress: .....

Postnr: .....

Postort: .....

Kort beskrivning av företagets verksamhet: .....

.....

#### 2. Omfattas företaget av producentansvaret?

Tillverkar, importerar eller säljer ni yrkesmässigt förpackningar eller varor som är inneslutna i förpackningar?

---

---

---

Om svaret på fråga 2.1 är ja, gå vidare och fyll i resten av blanketten  
Om svaret är nej, behöver resten av blanketten inte ifyllas.

#### Utformning, framställning och saluföring

Förpackningar ska utformas, framställas och saluföras på sådant sätt att det förpackningsavfall som uppstår minskas. Förpackningarna ska framställas och utformas så att de kan återanvändas eller återvinnas. Innehållet av skadliga ämnen ska minimeras.

Beskriv hur ni uppfyller detta krav och hur ni långsiktigt verkar för att förbättra kravuppfyllelsen i denna del.

---

---

---

Ange ungefärlig mängd förpackningar som ni tillför den svenska marknaden (tillverkar/importerar/säljer) per år uppdelat mellan materialslagen nedan.

Materialslag	Mängd (kg/år)
Förpackningar av metall, dock inte burkar för konsumtionsfärdig dryck av metall	
Burkar för konsumtionsfärdig dryck av metall	
Förpackningar av papp, papper, kartong och wellpapp	
Förpackningar av plast, dock inte flaskor för konsumtionsfärdig dryck av huvudsakligen polymera material	
Flaskor för konsumtionsfärdig dryck av huvudsakligen polymera material	
Förpackningar av glas	
Förpackningar av trä	
Förpackningar av övriga material	

Ange vilka som är slutförbrukare av de förpackningar som anges i 2.2, dvs. var blir förpackningarna avfall?

Slutförbrukare	Ange %
Företaget självt	
Hushåll	
Butik	
Industri	
Övriga	

Ange i vilka kommuner förpackningarna blir avfall

---



---

## Hur fullgör företaget sitt producentansvar?

3.1 Är ni anslutna till ett gemensamt system (s.k. materialbolag eller liknande) för att uppfylla ert producentansvar?

---

---

3.2 Om svaret är ja på fråga 3.1 – ange vilket system och kontaktperson. Resten av blanketten behöver i så fall inte ifyllas.

---

---

Om svaret är nej på fråga 3.1, gå vidare i blanketten.

3.3 Har ni ett eget insamlingssystem för att uppfylla producentansvaret ?

---

---

Om svaret på fråga 3.3 är ja, gå vidare och fyll i resten av blanketten. Om svaret är nej, kontakta kommunen för en diskussion om konsekvenserna av detta.

### Insamlingssystemet

3.4 Beskriv hur insamling går till av de förpackningar ni tillverkar/importerar/säljer. Observera att redogörelsen ska omfatta samtliga förpackningar, däribland de förpackningar som hamnar hos den slutlige kund hos vilken förpackningarna blir avfall.

Redogörelsen ska innehålla uppgift om:

- a) hur många insamlingsställen som finns
- b) var de är lokaliserade
- c) hur insamlingssystemet är utformat
- d) om samråd skett med kommunen rörande insamlingssystemet och
- e) skälen för den valda servicenivån (exempelvis hänsyn till lokala förhållanden).

Redogörelsen kan med fördel lämnas i särskild bilaga.

<b>Materialslag</b>	<b>Beskrivning av insamlingsystem</b>
Förpackningar av metall, dock inte burkar för konsumtionsfärdig dryck av metall	
Burkar för konsumtionsfärdig dryck av metall	
Förpackningar av papp, papper, kartong respektive wellpapp	
Förpackningar av plast, dock inte flaskor för konsumtionsfärdig dryck av PET	
Flaskor för konsumtionsfärdig dryck av PET	
Förpackningar av glas	
Förpackningar av trä	
Förpackningar av övriga material	



3.5 Redogör för vilka förbättringar av insamlingssystemet som planeras (t.ex. tillgänglighet)

---

---

---

3.6 Redogör för om ni har fullgjort skyldigheten att samråda med de kommuner där era förpackningar blir avfall.

---

---

### Insamlings- och återvinningsresultat

3.7 Ange hur stor mängd av era förpackningar som under förra året insamlades och återvanns genom att fylla i tabellen nedan.

Materialslag	Total insamlad mängd för företaget i kommunen (ton)	Uppnådda återvinningsnivåer (%)	Återvinnare
Förpackningar av metall			
Förpackningar av papp, papper, kartong respektive wellpapp			
Förpackningar av plast, dock inte flaskor för konsumtionsfärdig dryck av PET			
Förpackningar av glas			
Förpackningar av trä			
Förpackningar av trä			
Förpackningar av övriga material			

Om er del av föreskrivna återvinningsmål (jfr förpackningsförordningens bilaga) inte uppnås ange skälen för detta och vilka åtgärder som planeras för att uppnå återvinningsmålen.

---

---

---

---

---

---

Hur stor del av era förpackningar

- a) återanvänds
- b) materialutnyttjas
- c) återvinns på annat sätt
- d) omhändertas på annat miljömässigt lämpligt sätt (ange vilket)?

---

---

---

---

---

3.10 Ange skälen för materialutnyttjande, annan återvinning, annat omhändertagande, dvs. varför tillämpas inte en högre nivå.

---

---

---

---

---

---

### **Information**

Beskriv den information era kunder fått om syftet med förpackningsförordningen skyldigheten att sortera ut förpackningsavfall tillgängliga insamlingssystem de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till

Bifoga gärna informationsmaterial.

---

---

---

---

---

---

Har ni lämnat föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket om resultatet av insamlingsverksamheten, återvinningen m.m.?

---

---

## Bilaga 3

### BREVMALL RETURPAPPER

[Företag]  
[Adress]  
[Postadress]

[ ] den [ ]

#### **Producentansvar för returpapper – vi behöver uppgifter från er**

Vi genomför tillsyn av företag som omfattas av producentansvaret för returpapper. Vi tror att ni är ett sådant företag och behöver därför uppgifter från er.

Svara genom att fylla i bifogad blankett. Om ni inte omfattas av producentansvaret för returpapper kan ni redovisa detta på blanketten. En kort redovisning av vad producentansvaret innebär finns i en bilaga.

Vi behöver ert svar senast den [datum].

Om ni har några frågor är ni välkomna att kontakta mig.

[Handläggare]

## BILAGA. Producentansvar för returpapper

Enligt förordning (1994:1205) om producentansvar för returpapper (returpappersförordningen) ska producenter av returpapper se till att

- det finns ett *lämpligt insamlingssystem* för returpapper som är hänförligt till producenten
- insamlat returpapper *transporteras bort och materialåtervinns eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt*
- andra än hushåll får *information* om syftet med insamlingen, om skyldigheten att sortera ut returpapper och anvisningar om hur sorteringen ska gå till, om tillgängliga insamlingssystem och om de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till
- *Naturvårdsverket får uppgift* om resultatet av insamlingsverksamheten och materialåtervinningen och de uppgifter om tillverkning, tryckning och import som Naturvårdsverket behöver för att kontrollera att insamlingsnivån uppnås
- *samråda med berörd kommun* i frågor som rör insamlingssystemet och i samband därmed lämna vissa uppgifter till kommunen.

Med *producent* avses enligt returpappersförordningen den som yrkesmässigt för distribution i Sverige

- tillverkar eller importerar sådant papper som tidningar trycks på
- trycker eller låta trycka tidningar, eller
- importerar tidningar.

Med *returpapper* avses avfall av tidningar. Med tidningar jämställs tidsskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper. Kontorspapper omfattas inte av producentansvaret för returpapper.

## Bilaga 4

### Svarsblankett – fullgörande av producentansvar för returpapper

#### Företagsinformation

Företagets namn: .....

Företagets organisationsnummer: .....

VD eller annan ansvarig: .....

Kontaktperson: .....

Tel: .....

Fax: .....

E-postadress: .....

Besöksadress: .....

Postadress: .....

Postnr: .....

Postort: .....

Kort beskrivning av företags  
verksamhet: .....

.....

Omfattas företaget av producentansvaret?

2.1 Tillverkar eller importerar ni sådant papper som tidningar\*) trycks på för distribution i Sverige?

\*) Med tidningar jämställs tidskrifter, direktreklam, telefonkataloger, kataloger för postorderförsäljning och liknande produkter av papper. Kontorspapper omfattas inte av producentansvaret för returpapper.

---

2.2 Trycker eller låter ni trycka tidningar för distribution i Sverige?

---

2.3 Importerar ni tidningar?

---

Om svaret är ja på någon av frågorna 2.1 – 2.3, gå vidare och fyll i resten av blanketten.

Om svaret är nej på frågorna 2.1 – 2.3 behöver resten av blanketten inte ifyllas.

2.4 Ange ungefärlig mängd tidningspapper som ni tillför den svenska marknaden per år (tillverkar/importerar/trycker).

---

---

3.1 Hur fullgör företaget sitt producentansvar?

Är ni anslutna till ett gemensamt system (s.k. materialbolag eller liknande) för att uppfylla ert producentansvar?

---

---

Om svaret är ja på fråga 3.1 – ange vilket system och kontaktperson. Resten av blanketten behöver i så fall inte ifyllas.

---

---

Om svaret är nej på fråga 3.1, gå vidare i blanketten.

3.2 Har ni ett eget insamlingssystem för att uppfylla ert producentansvar ?

Om svaret på fråga 3.2 är ja, gå vidare och fyll i resten av blanketten.  
Om svaret är nej, kontakta kommunen (kontaktperson) för en diskussion om konsekvenserna av detta.

### **Insamlingssystemet**

Beskriv hur insamling av det returpapper ni tillverkar/importerar/trycker går till. Observera att redogörelsen ska omfatta allt returpapper, däribland det returpapper som uppkommer hos de slutliga mottagarna/läsarna av tidningarna.

Redogörelsen ska innehålla uppgift om

- a) hur många insamlingsställen som finns
- b) var de är lokaliserade
- c) hur insamlingssystemet är utformat
- d) vem/vilka som svarar för insamlingen (företag/organisation, kontaktperson)
- e) vem/vilka som svarar för vidare hantering, såsom transporter, sortering, mellanlagring (företag/organisation, kontaktperson)
- f) vem/vilka som är slutlig återvinnare (företag/organisation, kontaktperson)

- g) hur systemet är finansierat
- h) om samråd skett med berörda kommuner rörande insamlingssystemet
- i) skälen för den valda servicenivån (exempelvis hänsyn till lokala förhållanden)

Redogörelsen kan med fördel lämnas i särskild bilaga.

---

---

---

---

---

---

Redogör för vilka förbättringar av insamlingssystemet som planeras (t.ex. tillgänglighet)

---

---

---

---

### **Insamlings- och återvinningsresultat**

Ange hur stor mängd av företagets returpapper som under förra året insamlades och återvanns.

---

---

---

3.3 Om er del av föreskrivet återvinningsmål (jfr 1 § returpappersförordningen) inte uppnåtts, ange skälen för detta och vilka åtgärder som planeras för att uppnå återvinningsmålet.

---

---

---

---

---

---



3.4 Hur stor del av ert returpapper materialåtervinns? Om annan återvinning förekommer, ange vilken och skälen för detta.

---

---

---

---

---

---

### **Information**

Beskriv den information era kunder fått om

- syftet med returpappersförordningen
- skyldigheten att sortera ut returpappersavfall
- tillgängliga insamlingssystem
- de återvinningsresultat som sorteringen bidrar till

Bifoga gärna informationsmaterial.

---

---

---

---

---

---

3.5 Har ni lämnat föreskrivna uppgifter till Naturvårdsverket om resultatet av insamlingsverksamheten, återvinningen m.m.?

---

---

# Tillsyn över producentansvaret för förpackningar och returpapper

HANDBOK 2005:4

NATURVÅRDSVERKET  
ISBN 91-620-0139-6  
ISSN 1650-2361

Handbok enligt producentansvarsförordningarna  
(SFS 1997:185 och SFS 1994:1205)

Denna handbok ger anvisningar om hur tillsyn kan bedrivas över producentansvaren för förpackningar och returpapper.

Den beskriver vilka krav som ställs enligt förordningarna. Den riktar sig till den lokala tillsynsmyndigheten men är också en god hjälp för den enskilde producenten.

