

YTTRANDE

2020-09-22 Ärendenr:  
NV-05805-20

Miljödepartementet  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## **Yttrande över Kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet. Redovisning av ett regeringsuppdrag. (M2020/01102/R)**

### **Sammanfattning**

Naturvårdsverket tillstyrker att Havs- och vattenmyndigheten (HaV) tilldelas tillsynsansvar och föreskriftsrätt enligt föreslagen förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast.

Naturvårdsverket är positiv till förslaget till förordning för producentansvar. Naturvårdsverket har några kommentarer till och ett förslag till justering i förslaget till förordning.

Naturvårdsverket tillstyrker övriga författningsförslag som inte avser den föreslagna förordningen om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast.

### **Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl**

Naturvårdsverket delar HaV:s bedömning att den ansvariga förvaltningsmyndigheten bör ha kunskap om de produkter som omfattas av producentansvaret och tillstyrker därför att HaV tilldelas tillsynsansvar och föreskriftsrätt enligt föreslagen förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast.

Naturvårdsverket är positiv till förslaget till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast då det genomför engångsplastdirektivets krav på ett sätt som i huvudsak stämmer väl överens med övriga producentansvarsförordningar.

Naturvårdsverket har några kommentarer till och ett förslag till justering i förslaget till förordning. Justeringen avser 62 § om rapportering och

informationsutbyte där Naturvårdsverket föreslår att det tydligt framgår att uppgifterna ska överföras inom den tid och på det sätt som Naturvårdsverket bestämmer. Naturvårdsverket anser vidare att vissa delar som föreslås regleras genom föreskrifter istället bör regleras i förordningen, till exempel målnivåerna i 15–18 §§ om återvinningsmål samt insamlingsnivå.

Naturvårdsverket vill framhålla att i vissa fall kan flera producentansvar bli aktuella för en och samma produkt. När det gäller exempelvis fiskeredskap kan de innehålla såväl el som batterier varav bestämmelser om producentansvar för de tre olika områdena elutrustning, batterier och fiskeredskap blir aktuella. Frågor uppstår då om vilket insamlingssystem som en uttjänt produkt bör lämnas till. Naturvårdsverket anser att det behövs en närmare analys av hur producentansvaren i dessa situationer bör förhålla sig till varandra. Det kan finnas skäl att införa en reglering i föreslagen förordning och i de andra producentansvarsförordningarna.

Naturvårdsverket tillstyrker övriga författningsförslag som inte avser den föreslagna förordningen om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast.

### **Förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast**

#### *Generellt om beräkningsmodell*

Naturvårdsverket kan inte ta ställning till förslaget om att användandet av en beräkningsmodell för mängden fiskeredskap av plast i paragraferna 46, 47, 54 och 55 §§ då det inte är tillräckligt tydligt vad beräkningsmodellen ska användas till och varför den behövs.

#### *11§ Definitionen av ombud*

Naturvårdsverket har invändningar mot den del av definitionen som anger att med ombud avses den som är etablerad i Sverige. Detta motsvaras inte av någon skrivning i engångsplastdirektivet och frågan är om det är en lämplig avgränsning av begreppet, särskilt mot bakgrund av innehållet i 19 §, där det anges att en producent kan utse ett ombud i ett annat EU-land.

#### *15–18 §§ Återvinningsmål samt insamlingsnivå*

Naturvårdsverket anser att fastställda återvinningsmål och lägsta nivå för insamling bör framgå av förordningens bestämmelser. Verket är av uppfattningen att nationella mål i första hand bör bestämmas av regering och inte av en myndighet. Det kan istället finnas skäl att låta HaV föreskriva om vilka närmare uppgifter som behöver ges in till myndigheten för att dennes ska kunna göra en bedömning av om målen uppfylls.

#### *22§ Ombud*

Naturvårdsverket konstaterar att det är oklart vilka uppgifter som ombudet ska ta hand om. Detta eftersom paragrafen hänvisar till andra bestämmelser än vad författningskommentaren gör.

### *32 § Producentansvar när fiskeredskap görs tillgängligt*

Naturvårdsverket anser att bestämmelsen bör förtydligas så att det framgår att det som avses är situationen när producenten inte är ansluten till ett insamlingssystem, utan istället tar emot fiskeredskapet när det är uttjänt från den som vill lämna det ifrån sig, och att det är mot dessa producenter som bestämmelsens krav gäller. Med nuvarande skrivning uppfattas bestämmelsen som att den är ett krav riktat mot alla producenter, dvs även de producenter som har sett till att det uttjänta fiskeredskapet lämnats till ett insamlingssystem med tillstånd.

Naturvårdsverket konstaterar att det finns behov av att förtydliga och ge exempel på vad som avses med begreppen *beredskap* (första stycket första meningen) *god service* (tredje stycket 2) och *främja* (tredje stycket 3) i det aktuella sammanhanget. Detta för att det tydligt ska framgå vilka krav som ställs på producenter som tar emot uttjänta fiskeredskap.

### *34§ andra stycket 1 c Insamlingssystem*

Insamlingssystem ska erbjuda en tjänst att hämta uttjänta vattenbruksredskap när en viss mängd uppnåtts vid vattenbruket. Vilken mängd det rör sig om anger HaV att myndigheten ska kunna föreskriva om (70§). Naturvårdsverket anser att det vore önskvärt att denna mängd istället anges i bestämmelsen i förordningen.

### *37–38 §§ Förberedande samråd om insamlingssystem*

Naturvårdsverket vill framhålla att kravet på att samråda med andra insamlingssystem innan ansökan i 38 § gör att bestämmelsen blir svår att uppfylla. Detta eftersom det inte finns några befintliga insamlingssystem med tillstånd att samråda med innan systemet med tillståndsplikt har införts, förutsatt att det är insamlingssystem avsedda för just fiskeredskap som avses. Det kan konstateras att detta inte är helt tydligt.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma regeringen på att det finns problem kopplade till bestämmelserna om tillståndsplikt för insamlingssystem i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar som riskerar att föras vidare till den föreslagna förordningen. Eftersom nu aktuellt förslag till förordning om producentansvar för fiskeredskap till stor del bygger på motsvarande bestämmelser i förpackningsförordningen när det gäller tillstånd för insamlingssystem vill verket hänvisa till sin skrivelse av den 15 juni 2020 där vi bl.a. påtalade att bestämmelserna om samråd kan vara svåra för insamlingssystemen att genomföra i praktiken. Exempelvis har det visat sig vara svårt att i samråd med kommuner utförligt redogöra för ett tänkt system innan systemet har erhållit ett tillstånd (se 37 § 1 och 2).

### *41 § 2 Prövning av ansökan om tillstånd att driva ett insamlingssystem*

Naturvårdsverket anser att det bör framgå att avtal kan ingås med fler än en producent. Detta eftersom det annars kan tolkas som att insamlingssystemen endast kan ha en producent ansluten.

#### *46 § Driften av ett insamlingssystem*

Naturvårdsverket föreslår att vissa förtydliganden görs om driften av insamlingssystemet, bland annat för att få en överensstämmelse med 62 § förpackningsförordningen.

- Det första stycket bör kompletteras så att det framgår vilka uppgifter som ska lämnas, tex kontaktuppgifter och organisationsnummer.
- Det första stycket 5 bör förtydligas så att det framgår att insamlingen gäller inom Sverige. Detta då de mål som finns för insamlingsnivå är ett nationellt mål, dvs vad som samlats in inom Sverige.
- Det första stycket 5b bör förtydligas så att det framgår att det som avses är transport till ett land inom EU. Detta eftersom 46 § 5 c avser transporter till länder utanför EU.

I det andra stycket anser Naturvårdsverket att kategorierna av fiskeredskap som ska rapporteras bör specificeras i förordningen. Eftersom ordet ”kategorier” av fiskeredskap vare sig nämns i 13 § eller på något annat ställe i författningsförslagen blir detta stycke svårt att förstå.

#### *54 § Producentansvar för rapportering*

Naturvårdsverket konstaterar att det verkar som en onödig administrativ börda att lämna samma uppgifter vid anmälan som vid rapporteringen av mängden fiskeredskap. Detta eftersom uppgifterna från anmälan bör redan finnas i systemet.

#### *62 och 63 §§ Rapportering och informationsutbyte<sup>1</sup>*

Naturvårdsverket delar HaV:s bedömning vad gäller sekretess för uppgifter som ska rapporteras enligt direktiven och välkomnar att en särskild bestämmelse om rapportering införs. En sådan bestämmelse utgör en tydlig handlingsregel till ledning för Naturvårdsverket vid arbetet med rapporteringen och bör införas oavsett om sekretess kommer att gälla för uppgifter om fiskeredskap samt kvalitetskontrollrapport eller inte.

Eftersom Naturvårdsverket har ansvar att rapportera andra delar av engångsplastdirektivet till kommissionen, så är det fullt rimligt att även de uppgifter som rör fiskeredskap rapporteras av Naturvårdsverket, även om HaV står för insamlingen av uppgifterna. För att ha möjlighet att göra en samlad rapportering så är det viktigt att Naturvårdsverket får uppgifterna på det sätt, i det format och inom den tid som behövs för att kunna sammanställa uppgifterna på ett tillfredsställande sätt.

---

<sup>1</sup> Se Del B – Författningsförslag, 2.1. Förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast (62 och 63 §§), s. 40, samt Del C – Författningskommentarer, 3.1. Författningskommentar till förslag till förordning om producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast, s. 65–68, i förslaget.

Naturvårdsverket föreslår att ett tillägg tas in som ett andra stycke i 62 §, se motsvarande skrivning i 7 kap 9 § i avfallsförordningen (2020:614) och 74b § i förpackningsförordningen (2018:1462). Naturvårdsverket föreslår att 62 § ändras på följande sätt:

<p>62 § Havs- och vattenmyndigheten ska överföra uppgifter till Naturvårdsverket enligt</p> <p>1) artikel 13.1 d i direktiv 2019/904/EU, och</p> <p>2) artikel 13.2 i direktiv 2019/904/EU för de uppgifter som avses i 62 § 1.</p>	<p>62 § Havs- och vattenmyndigheten ska överföra uppgifter till Naturvårdsverket enligt</p> <p>1) artikel 13.1 d i direktiv 2019/904/EU, och</p> <p>2) artikel 13.2 i direktiv 2019/904/EU för de uppgifter som avses i 62 § 1.</p> <p><i>Uppgifterna ska överföras inom den tid och på det sätt som Naturvårdsverket bestämmer.</i></p>
---	--

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, och handläggarna Agnes Willén och Anna Karin Cederblad och juristerna Lisa Grill och Geir Nordqvist.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Martin Eriksson  
Avdelningschef

Kopia till:  
anna.cedrum@regeringskansliet.se  
malin.johansson@regeringskansliet.se

SKRIVELSE

2020-06-15 Ärendenr:  
NV-04841-20

Regeringskansliet  
Miljödepartementet  
103 33 STOCKHOLM  
m.registrator@regeringskansliet.se

## **Skrivelse gällande förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar**

### **1. Bakgrund**

Enligt förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, nedan förpackningsförordningen, krävs från och med 1 januari 2021 tillstånd för att driva ett insamlingssystem för förpackningsavfall (se 43 § i förpackningsförordningen). Det är Naturvårdsverket som prövar frågor om tillstånd för sådan insamling.

Naturvårdsverket har i det närmare arbetet med vägledning kring de nya bestämmelserna i förordningen och i samband med sin prövning av de ansökningar om tillstånd som inkommit till verket, uppmärksammat att det finns problem kopplade till tillämpningen av vissa av bestämmelserna.

En förutsättning för att ett insamlingssystem ska få tillstånd är bl.a. att systemet är lämpligt och rikstäckande (se 44 § 3 i förpackningsförordningen). I 45 § regleras den s.k. fastighetsnära insamlingen. I bestämmelsen anges att för att ett insamlingssystem ska anses lämpligt ska det, ensamt eller tillsammans med andra insamlingssystem som har tillstånd, erbjuda borttransport av hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter. Naturvårdsverket har kunnat konstatera att bestämmelsen är svår att tillämpa och i vissa avseenden också svår att uppfylla. Detta utvecklas närmare i bilagd problembeskrivning.

I den prövning som Naturvårdsverket har gjort av de ansökningar om tillstånd för att driva ett insamlingssystem för förpackningsavfall som inkommit till verket, har ingen av de två sökandena vare sig ensamt eller tillsammans med andra, kunnat uppfylla kravet på borttransport av förpackningsavfall från bostadsfastigheter i den omfattning som krävs enligt 45 §. Naturvårdsverket fattade därför beslut om att avslå båda ansökningarna.

## **2. Ikraftträdandedatum**

Från och med 1 januari 2021 får förpackningsavfall endast samlas in av förpackningssystem med tillstånd. Inget av de system som ansökt om tillstånd har beviljats tillstånd eftersom de inte kan visa att de klarar kraven i förpackningsförordningen. För att möjliggöra insamling efter den 1 januari 2021 behöver datum för tillämpning av bestämmelser om insamlingssystem skjutas fram.

I fråga om skyldigheten för producenter att registrera sig enligt 72 § skulle Naturvårdsverket dock gärna se att den börjar gälla som tänkt från 1 januari 2021. Bestämmelsen behöver däremot sannolikt justeras med hänsyn till andra ändringar som kan komma att genomföras i förordningen. Registrering av producenter är av betydelse för Naturvårdsverkets tillsyn. Det är också en förutsättning för att från och med 1 januari 2021 kunna ta ut tillsynsavgift enligt 7 kap. 8 g § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

## **3. Hemställan om översyn av förpackningsförordningen**

Naturvårdsverket bedömer att insamlingssystemen inte kommer att hinna bygga ut sina system så att de kan leva upp till de krav, framförallt de som följer av 45 § i förordningen, som gäller från och med januari 2021, och som då ska vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna medges.

Att enbart skjuta fram ikraftträdandet av vissa bestämmelser kan dock inte förväntas lösa de problem som verket redogör för i bilagd problembeskrivning. Naturvårdsverket bedömer att det är angeläget att se över bestämmelserna i förordningen för att hitta lämpliga lösningar för den fortsatta insamlingen av förpackningar som inte innebär sänkta ambitionsnivåer jämfört med nuvarande reglering. Mot den bakgrunden hemställer Naturvårdsverket om att förpackningsförordningen ses över i de delar som avser insamlingsystemen.

I samband med en översyn av förordningarna gällande producentansvaren för förpackningar och returpapper bör man även se över Naturvårdsverkets regeringsuppdrag, del 3, om vissa frågor kopplade till dessa producentansvar, som handlar om att följa upp hur utbyggnaden av insamlingssystem fortgår. Uppdraget ska enligt vad som nu anges redovisas 31 december 2021. Eventuella förändringar av förordningarna påverkar genomförandet av uppdraget.

#### 4. Hemställan om översyn av 42 §

Enligt 42 § i förpackningsförordningen ska en producent som släpper ut eller tillhandahåller en förpackning på den svenska marknaden

1. tillhandahålla ett insamlingsystem som innebär att förpackningen tas om hand när den blir avfall och se till att systemet uppfyller kraven i denna förordning, eller
2. se till att någon annan som har tillstånd enligt 43 § att driva ett insamlingsystem har åtagit sig att ta hand om förpackningen när den blir avfall.

Det kan finnas flera producenter för en förpackad vara eller förpackning (se producentdefinitionen i 8 § i förpackningsförordningen). Frågan är vem av dessa producenter som är skyldig att se till att förpackningen tas om hand när den blir avfall enligt 42 §. 42 § gäller alltså för både den som släpper ut eller tillhandahåller en förpackning på den svenska marknaden.

Enligt Naturvårdsverkets mening bör det göras tydligare i förpackningsförordningen vad begreppen släppa ut på marknaden respektive tillhandahålla innebär när det gäller förpackningar. Alternativt kan det ifrågasättas om begreppet tillhandahålla i 42 § behövs.

---

Beslut om denna skrivelse har fattats av generaldirektören  
Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Karolina  
Ardesjö Lundén, juristen Ylva Lindén samt handläggaren Emma Nord Norén

Björn Risinger

Maria Ohlman

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter*

Bilaga:  
Problembeskrivning



## Bilaga

### Problembeskrivning

#### 5. Samråd

I förpackningsförordningen finns ett antal bestämmelser om samråd och samverkan mellan insamlingssystemen och mellan insamlingssystemen och kommunerna. Det framgår av regeringens promemoria Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren, 2018-03-19 (se s. 94) att syftet med bestämmelserna om samråd är att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska kunna samordnas med varandra och med den kommunala avfallshanteringen. Producenterna ska ta hänsyn till de lokala förhållandena i varje kommun.

En förutsättning för att medge tillstånd är att samråd har skett mellan insamlingssystem och mellan insamlingssystem och kommuner (se 56 § 3 förpackningsförordningen, som hänvisar till bestämmelserna i 52 och 53 §§). Naturvårdsverket konstaterar emellertid att det uppdragats att det finns ett antal svårigheter kopplade till att samråda enligt förordningens bestämmelser. Både när det gäller samråden mellan insamlingssystem och mellan insamlingssystem och kommuner så är det svårt att samråda med så många aktörer. Det är en komplex uppgift att samordna insamlingen med många inblandade parter men det tar även mycket tid från alla berörda att genomföra alla samråden. Förutsättningarna för samråd påverkas dessutom av osäkerheten kring tillståndsfrågan, eftersom tillstånd är en grundförutsättning för att insamlingen ska bli verklighet. På grund av denna osäkerhet kan det också ses som ett slöseri med tid att samråda med aktörer om det är osäkert om insamlingssystemen kommer att beviljas tillstånd.

Det saknas även krav på att aktörerna i samråden ska komma fram till lämpliga lösningar. För de fall insamlingssystemen eller insamlingssystemen och kommunerna inte är överens i ett samråd är det oklart hur detta ska hanteras.

När det gäller samråd mellan insamlingssystemen konstateras följande. Insamlingssystemen verkar på samma marknad och får i många avseenden betraktas som konkurrenter. I egenskap av konkurrenter kan de ha svårt att samverka och det finns ofta ett starkt intresse av att hemlighålla uppgifter om hur ett insamlingssystem är avsett att byggas ut och bedrivs. De kan också, lite beroende på hur stora de är, vara olika angelägna om att samarbeta med andra insamlingssystem. Ett mindre system är av naturliga skäl mer beroende av samarbete med andra aktörer. När det finns flera system och de inte lyckas eller vill samarbeta med varandra blir situationen problematisk. Detta inte endast sett till det faktum att förordningen kräver samråd för att tillstånd ska kunna beviljas, utan också eftersom samråd och samordning av systemen i de flesta fall får anses vara en förutsättning för att insamlingen ska kunna organiseras på ett lämpligt sätt i hela landet. I detta sammanhang kan också bestämmelsen i 52 § uppmärksammas. Enligt 52 § ska den som avser att driva ett insamlingssystem innan den ansöker om tillstånd samråda med andra som har ett tillståndspliktigt insamlingssystem eller som har ansökt om ett sådant. Innan systemet med tillståndspliktiga insamlingssystem har införts finns det av naturliga skäl inga

befintliga system att samråda med. Alternativt ska samråd enligt bestämmelsen ske med aktörer som har ansökt om tillstånd. Det förutsätter vetskap om vilka andra insamlingssystem som ansökt och att det finns tillräckligt med tid att hinna samråda på.

När det gäller samråd mellan insamlingssystemen och kommunerna kan följande konstateras. Det finns krav på vad insamlingssystemet ska redogöra för och undersöka i sitt samråd med kommunerna (se 53 § i förpackningsförordningen). Det framgår även av 53 § 2 i förordningen, att de som avser att driva ett insamlingssystem i sitt samråd med kommunerna utförligt ska redogöra för hur systemet är avsett att samordnas med andra insamlingssystem som har eller har ansökt om tillstånd. Detta kan av angivna skäl ovan, bli svårt för systemen att uppfylla. För kommuner kompliceras uppgiften ytterligare om samråd ska ske med flera insamlingssystem om dessa inte har samordnat sin insamling först innan samråd sker med kommunen. Inbjudan om samråd kan dessutom ske vid olika tillfällen vilket kan göra det svårare för kommunen att samråda och eventuellt samverka kring insamlingen, då det inte går att få en helhetsbild av erbjudna lösningar.

Det finns inget krav i förordningen att samråda med andra aktörer än kommuner och andra insamlingssystem. Det har framkommit synpunkter till Naturvårdsverket från fastighetsägare av flerbostadshus, som påpekat att de besitter kunskap om hur insamlingen fungerar idag i flerbostadshus och att de är måna om att det inte försämras i kommande system. I regeringens PM om mer fastighetsnära insamling (s. 81)<sup>1</sup> har det uttryckts att det kan vara en fördel om fastighetsägare till flerbostadshus samråder med insamlingssystemen men att det inte bedömts vara nödvändigt att ställa ett sådant krav på samråd i förordningen. Naturvårdsverket har i sin vägledning uppmuntrat insamlingssystemen att föra en dialog med dessa aktörer för att kunna driva befintliga system vidare i så stor utsträckning som möjligt. Några krav på sådana dialoger kan emellertid inte ställas.

### ***5.1. Sammanfattande resonemang***

Som Naturvårdsverket har redogjort för ovan finns det många svårigheter kopplade till genomförandet av samråd. Att samråd kan hållas är enligt Naturvårdsverket en viktig del för att få ett så bra genomförande av insamlingen som möjligt och för att få en bra övergång mellan nuvarande och kommande system.

Naturvårdsverket anser att insamlingen av förpackningar behöver ses utifrån ett nationellt perspektiv och organiseras på ett sätt som innebär lämpliga lösningar för hela landet. Samråden innan ansökan bör fokusera på lämpliga helhetslösningar och på hur aktörerna som avser att ansöka om tillstånd har för avsikt att bygga upp och utveckla sina system. Resultaten av dessa samråd är viktiga att ta med i Naturvårdsverkets prövning av ansökan.

---

<sup>1</sup> <https://www.regeringen.se/4952fa/contentassets/478afa8c58ca4f85a6c84dc9dc0ba8b6/pm-mer-fastighetsnara-insamling-av-forpackningsavfall-och-returpapper.pdf>

Det kan övervägas om frågor om den närmare implementeringen, det praktiska genomförandet i respektive kommun, kan tas upp i samråd som genomförs först efter ansökan eller till och med efter att tillstånd beviljats, beroende på hur kraven för tillstånd eventuellt förändras. Genom att skilja på dessa frågor om lämpliga helhetslösningar ur ett nationellt perspektiv respektive lokala frågor om det praktiska genomförandet skulle syftet med samråden kunna bli tydligare. Kommunerna skulle i diskussioner om det praktiska genomförandet ha bättre kännedom om hur insamlingen är tänkt att fördelas på aktuella aktörer. I samråden inför ansökan bör även övervägas om fastighetsägare av flerbostadshus bör delta, för att öka förutsättningarna för att servicegraden i flerbostadshusen bibehålls och succesivt byggs ut.

### **6. Lämpligt insamlingssystem enligt 45 §**

En förutsättning för att ett insamlingssystem ska få tillstånd är att systemet är lämpligt och rikstäckande (se 44 § 3 i förpackningsförordningen). När det gäller kravet på att insamlingssystemet ska vara lämpligt ser Naturvårdsverket framför allt problem utifrån vad som anges i 45 § om insamling från bostadsfastighet, dvs den fastighetsnära insamlingen. Där anges att för att ett insamlingssystem ska anses lämpligt ska det, ensamt eller tillsammans med andra insamlingssystem som har tillstånd, erbjuda borttransport av hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter.

I prövningen av ansökningarna om tillstånd för att driva ett insamlingssystem för förpackningsavfall har Naturvårdsverket konstaterat att ingen utav de två sökandena vare sig ensamt eller tillsammans med varandra kunnat uppfylla kravet på borttransport av förpackningsavfall från bostadsfastigheter i den omfattning som krävs enligt 45 §. Det konstaterades också att insamlingssystemen avsåg att bygga ut sina insamlingssystem på likartade sätt och att systemen, som det fick förstås, delvis var tänkta att omfatta samma bostadsfastigheter. Naturvårdsverket fattade därför beslut om att avslå båda ansökningarna.

Naturvårdsverket beskriver här de problem som verket finner att 45 § innebär.

#### *Ensam eller tillsammans med andra*

Ett insamlingssystem ska uppfylla kraven i 45 §. Kraven kan uppfyllas ensamt eller tillsammans med andra insamlingssystem. Naturvårdsverket anser att det inte är tillräckligt tydligt vad "tillsammans med andra insamlingssystem" innebär. Naturvårdsverket har i sin vägledning tolkat 45 § så att kravet på borttransport av förpackningsavfall från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter ska kunna uppfyllas genom att flera insamlingssystem kompletterar varandras system så att de tillsammans når kravet på sextio procent. I en sådan situation är det dock nödvändigt att insamlingen sker samordnat. Utan krav på samordning skulle flera insamlingssystem kunna erbjuda borttransport till samma bostadsfastigheter, vilket skulle vara ineffektivt och förvirrande för berörda aktörer, såsom avfallsinnehavare och kommuner.

Naturvårdsverket konstaterar att 45 § är otydlig ifråga om hur prövning ska ske för det fall det finns flera insamlingssystem och de inte är överens om hur de tillsammans kan leva upp till de krav som ställs. Som beskrivits i avsnittet om samråd ovan så kan insamlingssystemen ha svårigheter att samråda och samverka med varandra. Naturvårdsverket kan inte tvinga insamlingssystem till samverkan eller överenskommelser med varandra kring kraven i 45 §. Utan samverkan finns emellertid en risk för att insamlingssystemen påbörjar utbyggnad av sina system parallellt och då tex erbjuder borttransport från samma bostadsfastigheter. Det finns också en risk att ett insamlingssystem som ensamt lever upp till kraven enligt 45 § inte vill ingå överenskommelser med andra insamlingssystem, vilka då i sin tur inte kan leva upp till kraven själva. Å andra sidan skulle en aktör i sin ansökan kunna hänvisa till att den tillsammans med ett annat insamlingssystem lever upp till kraven i 45 § utan att någon överenskommelse om samordning med det systemet gjorts.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning måste ett system som inte ensamt lever upp till kravet i 45 § kunna visa, genom avtal, överenskommelse eller liknande, hur det tillsammans med ett annat system gör det. Det måste då kunna ställas krav på delaktighet från båda parter. Detta skulle behöva tydliggöras.

Om något system står för en större del av insamlingen än ett annat får det lösas systemen emellan (jfr 50 § 2 i förpackningsförordningen).

#### *Begreppet bostadsfastighet*

I bedömningen av hur kravet i 45 § på borttransport från sextio procent av alla bostadsfastigheter ska uppfyllas har det kommit upp frågor om hur begreppet bostadsfastighet ska tolkas. Naturvårdsverket har i sin vägledning gjort bedömningen att det som avses är antal bostadsfastigheter, inte antal hushåll. I PM om mer fastighetsnära insamling (s. 78)<sup>2</sup> resoneras kring nuvarande servicegrad, med utgångspunkt i andelen hushåll som har fastighetsnära insamling av förpackningsavfall. Att räkna på hushåll respektive bostadsfastigheter ger olika resultat sett till hur många som idag har fastighetsnära insamling. Naturvårdsverket är medveten om att olika begrepp kan användas och att de gynnar utbyggnaden på olika sätt. Med nuvarande begrepp i 45 §, bostadsfastighet, så leder en utbyggnad för småhus snabbare till de utbyggnadsnivåer som förordningen kräver. Om istället begreppet hushåll skulle användas borde insamlingssystemen välja att istället prioritera utbyggnaden i flerbostadshus. Fastighetsnära insamling sker idag från såväl småhus som flerbostadshus. För att inte denna insamling ska upphöra och servicegraden minska är det önskvärt att tillståndspliktiga insamlingssystem (TIS) tar över och bygger vidare på alla befintliga system. Detta är också något som betonas i Naturvårdsverkets vägledning.

Det har även uppkommit frågor om hur man ska räkna på begreppet bostadsfastigheter då det saknas sammanställning över antalet bostadsfastigheter i Sverige. Detta skapar problem i bedömningen av om insamlingssystemen lever upp till kravet på insamling från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter.

---

<sup>2</sup> <https://www.regeringen.se/4952fa/contentassets/478afa8c58ca4f85a6c84dc9dc0ba8b6/pm-mer-fastighetsnara-insamling-av-forpackningsavfall-och-returpapper.pdf>

### *Tid för utbyggnad*

Insamlingssystemen, kommunerna men även fastighetsägare av flerbostadshus har uttryckt att det är för kort tid mellan att ansökan ska prövas och tillstånd krävs. Tid behövs dels för att TIS ska hinna bygga upp systemen tex. inköp och planering som ska genomföras för att ha allt på plats till övertagande. Det behövs även mer tid för att alla berörda parter ska hinna samråda mer och gemensamt komma fram till lösningar för övertagande och samverkan i kommande system. Såväl samråd som möjligheten att ingå överenskommelser och avtal påverkas av osäkerheten kring tillståndsfrågan, eftersom tillstånd är en grundförutsättning för att insamlingen ska bli verklighet. Vissa kommuner och även fastighetsägare av flerbostadshus har i dagsläget avtalat om insamling av förpackningsavfall som kan sträcka sig längre än till 31 december 2020, vilket innebär att dessa avtal måste tas in i TIS-system eller lösas på annat sätt. Naturvårdsverket har i sin vägledning förordat att insamlingssystemen i första hand bör ta över de befintliga system som i dagsläget finns hos kommuner och flerbostadshus för att sedan bygga vidare på dessa. Naturvårdsverket har emellertid uppfattat att det kan finnas en risk att TIS inte vill eller har möjlighet att ta över befintliga system. Om TIS inte tar över befintliga avtal står frågan olöst hur det blir med dessa avtal och det kan bli en kostnad för kommuner eller fastighetsägare av flerbostadshusen. Naturvårdsverket har väglett att det är viktigt att insamlingssystemet i samråd med kommunerna och i dialog med berörda insamlingsentreprenörer och fastighetsägare tar upp frågan om de befintliga avtalen för att lösa övergången till TIS-system. I värsta fall ser Naturvårdsverket en risk att befintliga insamlingssystem försvinner om TIS inte tar över befintliga avtal som löper längre än till 31 december 2020. Naturvårdsverket anser att det är av stor vikt att utbyggnadskraven ses över så att övertagandet av befintliga system sker på ett sätt som tar till vara investeringar som gjorts eller görs av kommunerna eller fastighetsägare av flerbostadshus.

Det kan även konstateras att inget av de insamlingssystem som ansökt om tillstånd bedömts leva upp till de nu gällande kraven på sextio procent insamling från 1 januari 2021. Naturvårdsverket gör därmed bedömningen att det krävs tid för TIS att bygga ut insamlingen och att nu gällande krav ligger för högt för att kunna uppfyllas så nära i tid som bestämmelserna kräver.

### *Kostnader under uppbyggnad*

Naturvårdsverket vill även lyfta de frågeställningar som har dykt upp gällande vem som ska stå för kostnaderna i övergångsperioden mellan nuvarande system och TIS-system eller under TIS uppbyggnadsskede mellan 2021 och 2025. Eftersom det inte finns något krav i lagstiftningen på att TIS ska ta över befintliga system så kan det få konsekvenser både för kommuner och fastighetsägare av flerbostadshus. För kommuner kan det innebära att de inte får uppdrag av TIS trots att de idag har fastighetsnära insamling av förpackningar. För fastighetsägare av flerbostadshus kan det innebära att TIS väljer att inte prioritera flerbostadshus som i dagsläget har fastighetsnära insamling i ett första skede, utan att den utbyggnaden kommer senare. I dessa fall då befintliga system inte tas över uppstår frågor om vem som står för kostnaderna i en övergångsperiod för kommuner och fastighetsägare av flerbostadshus.

Från 1 januari 2021 ska allt förpackningsavfall från hushåll samlas in av insamlingssystem med tillstånd. Sådan insamling omfattas då inte alls av kommunens ansvar längre. Detta innebär att de kommuner som idag bekostar förpackningsinsamling med avfallstaxa inte längre kan göra detta. Avfall Sverige har tagit fram en skrivelse gällande full kostnadstäckning<sup>3</sup> som förtydligar detta.

Det följer av 44 § 2 förpackningsförordningen att den som vill lämna förpackningsavfall till ett insamlingssystem ska kunna göra det utan att betala något. Det finns också skäl att uppmärksamma minimikraven för producentansvar i artikel 8a.4 i avfallsdirektivet, som bl.a. anger att producenterna ska ha det fulla kostnadsansvaret för insamling, transport, behandling mm. Minimikraven ska implementeras i svensk rätt senast den 5 januari 2023. Detta innebär att alla kostnader måste kunna täckas av TIS-system. Om insamlingssystemen ersätter kommunerna och andra aktörer som agerar på uppdrag av TIS med schablonmässiga ersättningar, tex. kr/ton eller liknande, kan det få till följd att kommuner eller fastighetsägare av flerbostadshus med system som kostar mer än vad schablonen täcker, inte får full kostnadsersättning. Naturvårdsverket konstaterar att förordningen i dagsläget inte reglerar detta.

#### *Erbjuda borttransport*

Under de förberedande samråden har det framförts att begreppet erbjuda borttransport i förhållande till kravet på sextio procent enligt 45 § kan tolkas på olika sätt. Naturvårdsverket har i vägledning beskrivit det som att ”TIS ska erbjuda borttransport av förpacknings- och returpappersavfall från bostadsfastigheten enligt 45 § förpackningsförordningen och 14 § returpappersförordningen. Att ”erbjuda borttransport” förutsätter enligt Naturvårdsverkets bedömning ett konkret realiserbart erbjudande till fastighetsägaren från TIS. Erbjudandet ska innebära att fastighetsägaren kan lämna förpacknings- och returpappersavfall till systemet på ett enkelt sätt och utan att betala något. Erbjudandet ska också kunna genomföras av TIS inom rimlig tid. När erbjudandet kommuniceras i samråd eller till fastighetsägare ska tiden för införande kommuniceras.”

Förordningens krav och Naturvårdsverkets vägledning kan tolkas som att det är tillräckligt att endast ha erbjudit borttransport från minst sextio procent av alla bostadsfastigheterna i Sverige för att samtidigt också leva upp till kravet på borttransport i punkt 2 i 45 §. Utbyggnaden i sig sker i sådana fall senare, i diskussion med kommunerna eller andra avfallsentreprenörer. Om det fortsatt ska vara en förutsättning för att få tillstånd att ett insamlingssystem tillhandahåller borttransport av förpackningsavfall från en viss angiven andel av Sveriges bostadsfastigheter kan det, enligt Naturvårdsverkets bedömning, behöva förtydligas hur detta krav ska uppfyllas. Se även ovan, gällande begreppet bostadsfastighet.

En annan fråga är vem som beslutar om vilket erbjudande om borttransport som ska gälla i de fall då två aktörer erbjuder borttransport inom samma kommun eller till samma fastighetsägare. Detta hänger ihop med hur aktörerna enskilt

---

<sup>3</sup> <https://www.avfallsverige.se/aktuellt/nyhetsarkiv/artikel/kommuner-far-inte-bekosta-insamling-av-forpackningar/>

eller tillsammans med andra kan leva upp till kraven i 45 §, se särskilt avsnitt ovan. Om fler än ett insamlingssystem beviljas tillstånd krävs det tydlighet för att undvika att flera TIS erbjuder borttransport vid samma bostadsfastigheter. Kommunen kan välja om de vill samarbeta med TIS eller ej men för att få en enhetlighet inom kommunen så krävs en samsyn mellan olika TIS eftersom det annars riskerar att bli dubbla system. Naturvårdsverket har fått många synpunkter från kommuner som uttrycker en oro för att det finns flera insamlingssystem som vill agera i kommunerna och hur det praktiskt ska fungera.

Det kan även vara förvirrande för fastighetsägare om flera TIS väljer att erbjuda borttransport till en och samma bostadsfastighet. Särskilt om erbjudandena om borttransport ser olika ut och kommer vid olika tillfällen. Om det finns möjlighet för fastighetsägare att välja ett visst insamlingssystem och avböja ett annat så finns en risk att insamlingen lokalt kommer att splittras mellan TIS-system. Det kan dock ifrågasättas om erbjudande om borttransport från flera system är ett giltigt skäl för att avböja hämtning enligt 24 e § avfallsförordningen (2011:927). Naturvårdsverket anser att dubbla system inte är ett önskvärt scenario då det i de flesta fall innebär att insamlingen blir kostsam och kan få negativa konsekvenser för miljön.

Naturvårdsverket vill även påpeka att i de fall som fastighetsägarna avböjer erbjudande om borttransport så är det otydligt vem som ska följa upp detta och i vilken utsträckning det ska följas upp. Naturvårdsverket har i vägledning skrivit *”För det fall en fastighetsägare avböjer den erbjudna insamlingslösningen ska den ange grund för sitt nekande. TIS ska om skälen är giltiga informera fastighetsägaren om en annan insamlingsplats, det kan t.ex. vara att fastighetsägaren hänvisas till kvartersnära eller närmaste allmänna insamlingsplats. TIS ska informera kommunen om avböjandet och samtidigt ange om TIS bedömer att det är ett giltigt skäl eller ej. Naturvårdsverket bedömer att det är den kommunala tillsynsmyndigheten som kan bedriva tillsyn mot fastighetsägare som inte har giltiga skäl enligt 26 kap. 3 § miljöbalken, eftersom det får anses vara fråga om tillsyn över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om producentansvaret enligt förpacknings- och returpappersförordningarna, men inte i fråga om hur hanteringen av sådant avfall lokalt uppfyller kraven i förordningarna. Den information som tillsynsmyndigheten får från TIS bör kunna ligga till grund för den tillsynsinsats som kan bli aktuell.”*

Naturvårdsverket anser att det inte är tydligt i lagstiftningen vilket ansvar TIS har att följa upp de som har avböjt insamling samt vilken myndighet som ska följa upp och bedöma om fastighetsägaren har avböjt med giltiga skäl. Naturvårdsverket ser en risk att om ingen myndighet följer upp detta kan det dels finnas fastighetsägare som inte vill göra nödvändiga omställningar för att insamlingen ska fungera, tex. fastighetsägare av flerbostadshus som kan behöva anordna ett miljörum eller liknande. Det kan även krävas en uppföljning för att kontrollera att inte TIS erbjudande om borttransport är orimligt och att det är anledningen till att fastighetsägare avböjer erbjudandet. Naturvårdsverket bedömer att andelen fastighetsägare som avböjer initialt kan vara större, då det är ett nytt system som ska byggas upp, men att antalet fastighetsägare som avböjer successivt borde avta i takt med att systemet faller på plats.

### **6.1. Sammanfattande resonemang**

45 § är problematisk i en rad avseenden och kräver enligt Naturvårdsverket vissa justeringar. För det första skulle kravet på sextio procent i bestämmelsen behöva ses över och ersättas av bestämmelser som på annat sätt ställer krav på utbyggnadstakt, utan att ambitionsnivån enligt nuvarande regler för den skall sänks. Det kan finnas problem med att behålla någon form av procentkrav, då det krävs en tydlighet i fråga om vilken andel respektive TIS ansvarar för. Det kan även bli problematiskt exempelvis om det tillkommer en aktör som påverkar de befintliga systemens andelar. Det är viktigt att de aktörer som beviljas tillstånd ges förutsättningar att göra de investeringar som krävs utan att riskera att de går förlorade om andra aktörer kommer in på marknaden. Det är något som är viktigt att förhålla sig till när man ser över lösningar.

Naturvårdsverket anser också att det kan övervägas om sådana begrepp ska användas där löpande statistik finns, tex. användningen av begreppet lägenheter som finns i sammanställning om Sveriges bostadsbestånd som SCB publicerar årligen. Detta eftersom det är önskvärt att använda ett definierat och mätbart begrepp för att Naturvårdsverket i tillsyn ska kunna följa upp hur TIS lever upp till bestämmelserna. Det kan övervägas om det dessutom ska vara en uppdelning på småhus och flerbostadshus. Det skulle minska risken för att insamling från en viss typ av bostadshus prioriteras för att snabbare kunna nå målet.

För att bevara befintliga system har Naturvårdsverket övervägt om det under en begränsad tid bör tillåtas att kommunerna fortsatt får samla in förpackningar på producenternas bekostnad, vilket det kan föreskrivas om särskilt enligt 27 kap. 7 § miljöbalken. På så vis skulle kommunerna kunna fortsätta med sin insamling till dess att tex. avtal löper ut och TIS succesivt kan ta över insamlingen. Kostnaderna skulle under denna period kunna fördelas mellan olika insamlingssystem, tex. baserat på mängder som respektive insamlingssystemets producenter sätter på marknaden TIS och kommunerna skulle då få mer tid att i samråd lösa hur insamlingen ska övergå från nuvarande till kommande system och TIS skulle hinna bygga upp sitt system under denna övergångsperiod.

### **7. Bestämmelserna i förhållande till varandra**

En förutsättning för att ett insamlingssystem ska få tillstånd är att systemet är lämpligt och rikstäckande (se 44 § 3 i förordningen). När det gäller kravet på att insamlingssystemet ska vara lämpligt har Naturvårdsverket ovan redogjort för de problem som Naturvårdsverket bedömer att 45 § kommer att innebära.

Enligt 51 § i förordningen anges att för att anses rikstäckande ska insamlingssystemet samla in förpackningsavfall i varje kommun. Det framgår vidare av bestämmelsen (51 § andra meningen) att insamlingsplatser för förpackningsavfall som inte samlas in bostadsnära och förpackningsavfall från yrkesmässig verksamhet ska geografiskt finnas där det är skäligt med hänsyn till befolkningstäthet, verksamheters lokalisering och övriga omständigheter.



Det anges emellertid inte uttryckligen i 51 § om det förpackningsavfall som ska samlas in i varje kommun ska omfatta förpackningsavfall av alla material eller om det räcker att vissa fraktioner samlas in i en kommun. Naturvårdsverket har dock tolkat det som att det förutsätts att ett insamlingssystem tillhandahåller insamling av förpackningsavfall av alla material i alla kommuner. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning behöver bestämmelserna om insamling enligt 47 och 48 §§ läsas tillsammans med kravet i 44 § 1, att ett insamlingssystem ska tillhandahålla insamling av förpackningsavfall av alla material.

Insamlingsplatser enligt 47 § ska finnas för förpackningsavfall som inte samlas in enligt 45 §. Den insamlingen ska således inkludera dels förpackningsavfall av papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall som inte samlas in enligt 45 §, dels förpackningsavfall av material som inte alls omfattas av 45 §.

Insamlingsplatser enligt 48 §, för förpackningsavfall från verksamheter, ska finnas för alla typer av material, utifrån kravet i 44 § 1. Eftersom insamlingsplatser enligt 47 och 48 §§ ska finnas i alla kommuner innebär det, enligt Naturvårdsverkets bedömning, att insamlingssystemet ska tillhandahålla insamling av förpackningsavfall av alla material i alla kommuner. Det kan i sammanhanget konstateras att det, för det fall endast en aktör skulle ansöka om tillstånd, skulle få oönskade konsekvenser om inte alla typer av förpackningsmaterial samlades in i alla kommuner.

Naturvårdsverket ser det som oklart hur kravet på rikstäckande förhåller sig till kravet i 45 § på bostadsnära insamling. Det skulle kunna ses som logiskt, utifrån kravet i 44 § 1 att insamlingssystemet ska samla in alla typer av förpackningsavfall och kravet i 51 § på att insamlingen ska vara rikstäckande, att även bostadsnära insamling av hushållens förpackningsavfall enligt 45 § ska tillhandahållas rikstäckande, i varje kommun. Det kan dock samtidigt konstateras att 45 § i sig reglerar i vilken grad kravet på borttransport från bostadsfastigheter ska uppfyllas; sextio procent av alla bostadsfastigheter från 2021, alla bostadsfastigheter från 2025. Vilket får uppfyllas av systemet ensamt eller tillsammans med andra (se ovan under 2.2.). Att borttransport behöver ske endast från sextio procent av bostadsfastigheterna under perioden 2021-2024 får underförstått anses innebära att det då inte behöver finnas sådan bostadsnära insamling (BNI) i alla kommuner redan från början. Kravet på rikstäckande kan därför i princip inte (behöva) uppfyllas i fråga om 45 § förrän från 2025, såvida nu gällande 45 § inte ska tolkas så att borttransport ska ske från sextio procent av bostadsfastigheterna i varje kommun. Det är dock inte så Naturvårdsverket väglett, bl.a. utifrån att det inte är vad som uttryckligen anges i bestämmelsen och att det skulle kunna få oönskade effekter i fråga om hur och var systemet byggs ut. Från 2025 ska borttransport ske från alla bostadsfastigheter, förutom i de fall det kan anses olämpligt. Det utgör i sig ett krav på att tillhandahålla insamling rikstäckande, ensamt eller tillsammans med andra. Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att kravet i 51 § på rikstäckande inte bör ses om tillämpligt i fråga om 45 §.

Naturvårdsverket har tolkat 51 § så att kravet på att vara rikstäckande måste uppfyllas av varje enskilt insamlingssystem, eftersom det i bestämmelsen inte anges att det kan uppfyllas tillsammans med andra insamlingssystem.

### **7.1. Sammanfattande resonemang**

Som bestämmelserna ser ut idag bedömer Naturvårdsverket att det skulle kunna förtydligas i 51 § i förordningen att kravet på att vara rikstäckande inte inkluderar insamling enligt 45 §. Detta eftersom 45 § i sig innehåller krav på täckningsgrad och från 2025 ett krav på att tillhandahålla insamling rikstäckande, ensamt eller tillsammans med andra. Behovet av att göra detta förtydligande i 51 § kan dock ändras beroende på hur 45 § och eventuellt även andra bestämmelser kan komma att ändras

## **8. Tillhandahålla insamlingssystem enligt 42 §**

Enligt 42 § i förpackningsförordningen ska en producent som släpper ut eller tillhandahåller en förpackning på den svenska marknaden

1. tillhandahålla ett insamlingssystem som innebär att förpackningen tas om hand när den blir avfall och se till att systemet uppfyller kraven i denna förordning, eller
2. se till att någon annan som har tillstånd enligt 43 § att driva ett insamlingssystem har åtagit sig att ta hand om förpackningen när den blir avfall.

Det kan finnas flera producenter för en förpackad vara eller förpackning (se producentdefinitionen i 8 § i förpackningsförordningen). Frågan är vem av dessa producenter som är skyldig att se till att förpackningen tas om hand när den blir avfall enligt 42 §. 42 § gäller alltså för både den som släpper ut eller tillhandahåller en förpackning på den svenska marknaden. I 10 § i förpackningsförordningen anges att med släppa ut en förpackning på den svenska marknaden avses att för första gången i Sverige göra en förpackning tillgänglig för någon annan. Begreppet tillhandahålla en förpackning på den svenska marknaden har ingen definition i förpackningsförordningen men i EU-kommissionens blåbok om genomförandet av EU:s produktansvarsbestämmelser (s. 17), anges att en produkt tillhandahålls på marknaden när den levereras för distribution, förbrukning eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis.

Naturvårdsverket konstaterar att 42 § är komplicerad att tillämpa när det gäller förpackningar. Det är helt enkelt svårt att veta när en förpackning ska anses ha släppts ut på marknaden eller när den har tillhandahållits. Svårigheten kan belysas med ett enklare exempel. En tillverkare av en mjölkkartong säljer sin förpackning vidare till en fyllare som fyller den med mjölk och sen i sin tur säljer den fyllda förpackningen (den färdiga varan) vidare. Både tillverkare och fyllare blir producenter enligt den bestämmelse som finns i 8 § i förpackningsförordningen. Frågan är vem som har ansvar att se till att förpackningen tas om hand av ett insamlingssystem enligt 42 §. Tillverkaren får antagligen anses släppa ut förpackningen på marknaden när den säljer den till fyllaren ("för första gången i Sverige gör en förpackning tillgänglig för någon annan"). Även fyllaren skulle kunna anses släppa ut förpackningen på marknaden, eftersom förpackningen nu är fylld med mjölk, dvs det rör sig om en ny vara som skulle kunna anses släppas ut på marknaden för första gången. I vart fall får fyllaren anses tillhandahålla förpackningen när den säljer den fyllda mjölkförpackningen vidare, eftersom fyllaren får anses tillgängliggöra

förpackningen för vidare distribution, förbrukning eller användning. Följden av detta blir då att det finns två producenter som ska uppfylla producentansvaret enligt 42 §. Det kan tilläggas att det finns fler exempel än det ovan nämnda på när mer än en producent uppfyller kriterierna för att ta ansvar enligt 42 §. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det orimligt att fler än en aktör ska ansvara för insamlingen av samma förpackning, särskilt med hänsyn till de kostnader som är förenade med att låta förpackningar omfattas av ett insamlingssystem. Det är inte heller ett rättssäkert system när ansvaret pekar på flera aktörer och det skapar en otydlighet hos producenterna angående vem som egentligen ska uppfylla producentansvaret.

### ***8.1. Sammanfattande resonemang***

Enligt Naturvårdsverkets mening bör det göras tydligare i förpackningsförordningen vad begreppen släppa ut på marknaden respektive tillhandahålla innebär när det gäller förpackningar. Alternativt kan det ifrågasättas om begreppet tillhandahålla i 42 § behövs.