

Datum
2020-11-10
Upprättad av
Expertgruppen med
fokus på
producentansvaret

Diarienummer

Innehållsförteckning

1. Expertgruppen föreslår	2
2. Sammanfattning	4
3. Bakgrund.....	5
3.1 Om expertgruppens arbete	5
3.2 Vad är producentansvar?	7
3.3 De svenska producentansvaren.....	7
3.4 EU-reglering och produktkrav	8
4. Förslag.....	11
4.1 Utred vidare och samverka mer kring vad fullt ekonomiskt och miljömässigt ansvar skulle innebära	11
4.2 Undersök möjligheterna att låta företag ta individuellt producentansvar för sina materialströmmar	15
4.3 Ta bort undantaget från pantsystemet.....	19
4.4 Utred fler incitament för hållbart konsumentbeteende.....	20
4.5 Incitament för återvunnet material (plast)	22
5. Expertgruppens fortsatta arbete 2021	24
6. Medlemmar i expertgruppen.....	25

1. Expertgruppen föreslår

Förslag 1: Utred vidare och samverka mer kring vad fullt ekonomiskt och miljömässigt ansvar skulle innebära

Att regeringen bör utreda vad ett fullt ekonomiskt och miljömässigt ansvar innebär för aktörer som sätter produkter på den svenska marknaden. Det finns behov av att säkerställa och förbättra nuvarande system för producentansvar och åtgärda kryphål som exempelvis möjliggör att avfall dumpas i miljön. Lagstiftningen behöver förändras, så att alla producenter tar fullt miljö- och ekonomiskt ansvar för de produkter som de sätter på marknaden. Ett väsentligt första steg kan vara att inom EU säkerställa att producenter för de produkter som via e-handel sätts på den europeiska marknaden fullt ut följer de regler finns inom nuvarande producentansvar samt att skärpa den europeiska kemikalielagstiftningen för att förhindra att oönskade kemikalier sätts på marknaden.

Förslag 2: Undersök möjligheterna att låta företag ta individuellt producentansvar för sina materialströmmar

Att regeringen utreder hur dagens producentansvar kan kompletteras med en möjlighet för företag att ta ett individuellt producentansvar för sina produkter.

Ett individuellt producentansvar syftar till att uppnå fler och renare flöden med ökad möjlighet till återbruk, reparation och materialåtervinning. Det är dock viktigt att säkerställa att ett individuellt producentansvar inte utnyttjas av "friåkare" eller annan konkurrenssnedvridning.

Expertgruppen betonar vikten av att producenten tar ansvaret fullt ut för de produkter som sätts på marknaden samt att tillräckliga resurser avsätts till tillsyn.

Expertgruppen anser att individuella producentansvar är ett komplement till de kollektiva lösningar som finns idag.

Förslag 3: Ta bort undantaget från pantsystemet

Att Delegationen tillstyrker förslaget från remiss av promemorian genomförande av EU:s engångsplastdirektiv (M2020/02035) och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning eftersom vår bedömning är att befintligt pantsystem är ett effektivt sätt att få en materialström som är fri från blandning med annan plast eller andra oönskade substanser.

Förslag 4: Utred fler incitament för hållbart konsumentbeteende

Att en statlig utredning (SOU) tillsätts för att utreda incitament för hållbara och resurseffektiva konsumentbeteenden. Uppdraget bör rikta in sig på att föreslå lämpliga kombinationer av styrmedel för att underlätta hållbara möten mellan konsumenternas efterfrågan och producenternas utbud med krav på att föreslå konkreta åtgärder i närtid. Förslag bör tas fram både avseende incitament direkt riktade till konsumenter och konsumentincitament kopplade till krav på producenter.

Förslag 5: Incitament för återvunnet material (plast)

Att Sverige inom EU är drivande i att öka efterfrågan på återvunnet material då man inom EU-kommissionen, senast den 1 januari 2022, ska anta genomförandeakter med regler och verifiering av hur andelen återvunnen plast i plastflaskor ska fastställas. Dessa borde även kunna användas på plastförpackningar.

2. Sammanfattning

Expertgruppen Producentansvar har arbetat augusti 2020 – januari 2021. Inledningen präglades av stark tidspress och gruppen välkomnade möjligheten att avstå överlämnande av en delrapport och fokusera på slutrapport för år 2020 med leverans senast 1 februari 2021.

Samtliga i gruppen har med olika kompetenser bidragit i arbetet samtidigt som gruppmedlemmarna i sina ordinarie arbeten har hög arbetsbelastning. Expertgruppen vill understryka att kanslistödet därmed är av stor vikt vad gäller praktiska frågor och sammanställning av diskussioner och förslag.

Expertgruppen har tagit fram 5 huvudförslag, vilka sammanfattas ovan i kapitel 1 och närmare beskrivs i kapitel 4.

3. Bakgrund

3.1 Om expertgruppens arbete

Producentansvaret, eller egentligen det lagreglerade förlängda ekonomiska producentansvaret har funnits i svenska regelverk sedan 25 år och för ett antal utpekade varugrupper såsom förpackningar, returpapper, elektronik, däck osv. Inom ramen för EU:s direktiv finns ett antal liknande producentansvar som återspeglas i svensk rätt. Nationella producentansvar förekommer i ett stort antal länder inom EU och OECD. Det har även förekommit försök i Sverige med frivilligt producentansvar. Ett nytt producentansvar för textil har utretts under 2020, som en del av januariöverenskommelsen mellan regeringen och dess samarbetspartier och förslaget är just nu på remiss. Samtidigt pågår arbete och debatt om den reella effekten av nuvarande producentansvar. Expertgruppen ser ett behov av att till Delegationen för cirkulär ekonomi, på ett principiellt plan, belysa producentansvar som styrmedel, dess styrkor och svagheter och framförallt i relation till Sveriges strävan efter cirkulär ekonomi. Det finns även behov att hitta en väl avvägd balans mellan åtgärder på den svenska marknaden och inom ramen för svensk lagstiftning samtidigt som Sverige genom att ligga långt fram i arbetet för cirkulär ekonomi och hållbarhet kan ta en ledande och samordnande roll inom ramen för EU-samarbetet.

Expertgruppen har i uppdrag att identifiera förslag till åtgärder som bidrar till cirkulära materialflöden. Detta genom att ställa krav på producenter av de materialflöden som regeringen har pekat på i sin strategi för cirkulär ekonomi, i synnerhet plast, textilier, metaller och byggmaterial. Utmaningarna varierar för dessa flöden vilket innebär att styrmedel och åtgärder kopplad till producentansvar behöver adressera utmaningar som är specifika för varje flöde. Exempelvis är de största utmaningarna för plast klimatpåverkan, läckage till miljö och giftfria kretslopp medan för metaller bör man främst fokusera på materialförlust/värdeförlust och social hållbarhet. Effektivitet är viktigt inom producentansvar, då åtgärder som vid en första anblick kan synas hållbara sett ur ett livscykelperspektiv kan vara otillräckliga eller mindre lämpliga. Ett exempel är om energikrävande materialåtervinning används i stället för att effektivisera de industriella processerna så att mindre avfall uppkommer eller i stället för att förändra design och materialval.

I sin ursprungliga utformning är producentansvarets idé att utifrån principen förorenaren betala ålägga producenter att ta ansvar för de produkter som sätts på marknaden. Formellt flyttas vid införande av

producentansvar ansvaret för avfall från kommunerna till producenterna. Införande av producentansvar berörs starkt av EU-rätten och reglerna för EU:s fria rörlighet samt EU:s avfallsdirektiv med flera regleringar. EU-rätten påverkar också starkt Sveriges möjligheter att lagstiftningsvägen ställa produktkrav. Branschernas engagemang är av stor betydelse för producentansvarets genomförande och effekt.

En fråga som expertgruppen uppmärksammat är att det finns starka önskemål från producenter att så långt det är möjligt samordna producentansvar inom EU. Expertgruppen föreslår därför att gruppens arbete under 2021 i hög grad fokuserar på att ta fram ett kunskapsunderlag som kan underlätta för Sverige att ha en ledande roll i Europa avseende producentansvar.

Expertgruppen för utökat producentansvar har tittat på producentansvaret som idé. Inom detta ryms att:

- I första hand utgå från vad som i närtid är möjligt att genomföra ekonomiskt och juridisk då brådskar att uppnå effekt i form av ökad cirkularitet, men också reflektera över vad som krävs för mer långsiktiga förändringar även om dessa exempelvis kräver förändrat juridiskt ramverk
- Fokusera på producentansvaret generellt. Arbetet kommer att innehålla ett resonemang kring producentansvaret som styrmedel, dess fördelar och nackdelar. Och utifrån denna diskussion föreslå vad som kan genomföras i form utav förbättringar.
- Identifiera frågor som kan drivas vidare i form av statliga offentliga utredningar, uppdrag till myndigheter eller annat sätt som expertgruppen bedömer lämpligt. I detta arbete bör dubbelarbete undvikas exempelvis vad gäller pågående uppdrag vid Naturvårdsverket
- Identifiera pågående arbete inom forskningen med bäring på frågeställningarna inom expertgruppen.
- Identifiera vad som är möjligt på den svenska marknaden.
- Identifiera vad Sverige bör driva vidare på EU-nivå. Detta då EU:s inre marknad och konkurrenslagstiftningen är väsentlig för möjligheten att ställa krav på produkter och tjänster i Sverige. Det finns också strategier på väg att tas fram inom EU-systemet som är väsentligt att Sverige påverkar

Expertgruppen för utökat producentansvar har utgått från följande frågeställningar i sitt arbete:

1. Hur får vi till en förbättring av det befintliga producentansvaret så att det rimmar väl med cirkulära processer?
2. Hur fullföljer man de bärande idéerna med det förlängda ekonomiska producentansvaret, till exempel avseende design av produkter och kostnadsallokering.
3. Vad är det nuvarande producentansvarets fördelar och nackdelar? Styrkor och svagheter?
4. Vilka stödjande styrmedel skulle ge förbättrad miljöeffekt i producentansvar. Exempelvis pant (som idag utreds för elektronik). Finns fler styrmedel som skulle ge ökad cirkulär effekt i producentansvaren?
5. Är det möjligt att hitta en generaliserbar nivå där vi når majoriteten av de effekter vi önskar?

3.2 Vad är producentansvar?

Enligt definitionen i avfallsdirektivet innebär ett producentansvar att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (artikel 3.21). Ett producentansvar innebär därmed att kostnaden för att ta hand om avfallet som en produkt ger upphov till flyttas från kommunerna (hushållsavfallet) och avfallsinnehavarna (avfall från verksamhet) till producenterna. Med andra ord utgår ett införande av producentansvar från principen att förorenaren betalar.

Den engelska termen för producentansvar, *Extended Producer Responsibility*, är egentligen tydligare eftersom den trycker på att det normala ansvaret, avseende exempelvis märkning och säkerhet, som alla producenter har när de sätter en produkt på marknaden utökats.

3.3 De svenska producentansvaren

År 1994 infördes producentansvar för förpackningar, returpapper och däck. Därefter har ytterligare produktgrupper lagts till och det finns i dag producentansvar även för elutrustning, ljuskällor, läkemedel, batterier och bilar. Regeringen har beslutat att producentansvaret för returpapper ska upphävas och att returpapper som kommunalt avfall blir ett ansvar för kommunerna från 2022. Även om regleringen av producentansvaren har flera gemensamma nämnare finns det skillnader i vilka krav som ställs. Detta gäller bland annat om det finns krav på tillstånd för insamlingssystemen, vilka krav som ställs på insamlingen och om det ställs krav på produkternas utformning. Därtill kommer att det för vissa

produktgrupper finns underliggande EU-reglering.

Det finns nästan lika många definitioner av producent som det finns av producentansvar. För bilar och returpapper gäller att det endast är den som yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in en bil, tidningspapper eller tidningar som räknas som producent. För däck och lampor så omfattas även den som säljer däck eller lampor av producentdefinitionen. För läkemedel är det endast den som bedriver detaljhandel som klassas som producent och för batterier är det i stället avgörande vem som för första gången yrkesmässigt släpper ut ett batteri på den svenska marknaden. För förpackningar är det dels den som tillverkar eller till Sverige för in en förpackning, dels den som förpackar en vara eller för in en förpackad vara till Sverige som omfattas av producentdefinitionen. I vissa fall omfattar definitionen bara producenter i Sverige. Så är exempelvis fallet för elutrustning där producentdefinitionen endast omfattar den som är etablerad i Sverige samt för läkemedel där endast de som bedriver detaljhandel med tillstånd enligt svensk lag täcks av producentdefinitionen.

I vissa fall har definitionen utformats så att en och samma produkt kan ha mer än en producent. Så är exempelvis fallet med däck där både den som tillverkar och den som säljer ett däck räknas som producent samt för förpackningar där både den som tillverkar en förpackning och den som fyller förpackning räknas som producent.

När det gäller vilka krav som ställs på hur insamlingen ska ske finns det stora skillnader. Till exempel krävs det endast att producenterna själva ska ta emot däck som tjänat ut medan det för förpackningar krävs att insamlingen sköts av ett tillståndsgivet och rikstäckande insamlingsystem samt att insamlingen sker fastighetsnära.

3.4 EU-reglering och produktkrav

EU:s avfallsdirektiv ställer vissa minimikrav när det gäller hur producentansvaren utformas. Existerande producentansvar ska om nödvändigt anpassas för att uppfylla dessa krav senast den 5 januari 2023, men det är i de flesta fall medlemsstaterna själva som väljer om de vill införa producentansvar för en viss produkt. Reglering om producentansvar ska ses tillsammans med EU direktivets krav på sortering av vissa materialslag.

För elutrustning, batterier och bilar följer dock direkt av sektorsdirektiv att producenterna ska ansvara för avfallet. Från och med den 31 december

2024 blir det även obligatoriskt med producentansvar för förpackningar. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplatsdirektivet) ska producentansvar även införas för livsmedelsbehållare, flexibla omslag, dryckesbehållare större än tre liter, muggar, tunna plastkassar, våtservetter, ballonger, tobaksvaror med filter och fiskeredskap.

För samtliga producentansvarsregleringar som innehåller krav på produkternas egenskaper finns det underliggande EU-regler. De krav som i vissa fall ställs på utformning och märkning utgör sålunda inte nationella särregler utan genomför endast bindande gemenskapsrättsakter. Det följer även uttryckligen av bemyndigandet i 15 kap. 13 § miljöbalken att regeringen, inom ramen för ett producentansvar, endast får ställa krav på att varor har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet om sådana skyldigheter följer av EU-rätten.

Mål, insamling och tillsyn

Målen för producentansvar har utformats på olika sätt och numera finns en större betoning på effekt av systemen, medan det inledningsvis var mer fokus på själva insamlingen. Det nya producentansvaret för textil föreslås ha mål både för insamlingsgrad och mål för vad som ska hända med det insamlade textilavfallet.

Det finns stora skillnader mellan vilka krav som ställs på insamlingen inom ramen för de olika producentansvaren och det finns följaktligen också skillnader avseende hur producenterna valt att fullgöra sina skyldigheter. I flera fall har producenterna dock valt att starta så kallade materialbolag som på producenternas uppdrag ansvarar för att organisera och sköta den faktiska insamlingen av avfallet. Exempel på materialbolag är EL-kretsen, Svensk däckåtervinning, Svenska Metallkretsen och Svensk Glasåtervinning. Expertgruppen har resonerat om för- och nackdelar med kollektiva insamlingssystem där det finns stora fördelar med samordnade kollektiva system, men samtidigt ett behov av att möjliggöra för enskilda producenter att ta ett helhetsansvar för sina värdekedjor.

Insamlingen av statistik sker i dag på olika sätt men Naturvårdsverket har tagit fram ett nytt generellt IT-stöd för rapportering och registrering. Systemet används i dag för batterier och elutrustning och från 2021 kommer det även att användas för förpackningar. På längre sikt är målet att samtliga producentansvar ska omfattas av systemet. Det är också Naturvårdsverket som ansvarar för tillsynen av producentansvar för

elutrustning, batterier och förpackningar samt även föreslås utöva tillsyn avseende textil (i enlighet med det förslag som är på remiss).

Läkemedelsverket ansvarar för tillsyn av producentansvar för läkemedel och länsstyrelsen för tillsyn av producentansvar för bilar och däck.

De förslag som vidtas i Sverige för cirkulär ekonomi behöver ta sikte på att nå effekter i form av förlängd livslängd på produkter och ökad möjlighet till återbruk. Det förutsätter att material och ämnen som är skadliga inte används i produkter och på sikt fasas ut.

I ett fortsatt arbete under 2021 diskuteras i expertgruppen möjligheten att rådgöra med branschvisa referensgrupper av producenter, för att fördjupa bilden av utmaningar och lösningar på dessa. Det pågår också arbetet inom innovationsprogrammet RE:Source, Naturvårdsverket med flera, om möjliga förbättringar inom producentansvaret.

4. Förslag

4.1 Utred vidare och samverka mer kring vad fullt ekonomiskt och miljömässigt ansvar skulle innebära

Bakgrund

Producenternas ansvar

Enligt Miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna att minska mängden avfall, minska mängden skadliga ämnen i material och produkter, minska de negativa effekterna av avfall, och återvinna avfall.

Det finns även andra delar av Miljöbalken som reglerar hanteringen av avfall eller andra fasta ämnen, om det kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten förorenas. I vid mening beskriver detta vilket ansvar en verksamhetsutövare har för sin process och sina produkter.

Emellertid är producenternas ekonomiska- och miljöansvaret inte fullständigt. Den enda lagstiftning som idag tydliggör producentens fulla ansvar är atomansvarighetslagen. Produktansvarslagen reglerar skadeståndsansvar. Produktsäkerhetsdirektivet, tydliggör att varor som säljs till konsumenter inte får utgöra en risk för människors hälsa och säkerhet. Liknande lagstiftning saknas för skada på miljön trots att dessa i förlängningen kan leda till irreversibla effekter för alla arter på jorden.

I dagens system kan företag överlåta hantering av avfall som blir kvar i produktions- och distributionsledet till en extern utförare. Sådan uppdragsöverlåtelsen sker idag i mycket stor omfattning av olika skäl, inte minst för att företagen saknar kompetens, för att de vill effektivisera resursutnyttjandet, minska den totala klimat- och miljöpåverkan eller minska företagets kostnader.

Producentansvar

För vissa produkter exempelvis förpackningar, elektroniska produkter, batterier med mera finns ett lagreglerat producentansvar som ålägger producenter att skapa system för att samla in, transportera, sortera, återvinna eller bortskaffa avfall från sådana produkter. Systemet finansieras genom avgifter. Producenter har skapat system för att hantera avfall som uppstår i konsumentled och som omfattas av producentansvaret.

Det nuvarande producentansvaret är, trots att det funnits i flera decennier

förenat med flera problemområden. Ett sådant är att det ofta finns oklarhet om vilka produkter, till exempel förpackningar som ska anses ingå i producentansvaret. Ett annat problem är tillsynen av producentansvaret som sker på olika nivåer och kan riskera på ineffektiv och/eller otillräcklig.

Det finns också en oklarhet i hur långt det lagreglerade producentansvaret sträcker sig. Teoretiskt borde producenterna ta ansvar för allt som de sätter på marknaden. Så är dock inte regelverket utformat idag vilket innebär att styrmedlet producentansvar inte fullföljs fullt ut eftersom någon annan än producenten får ta ansvaret för denna skillnad. På samma sätt är det ekonomiska ansvaret oftast begränsat till det som samlas in eller som omfattas av fastställda återvinningsmål. Eftersom målen sällan är 100% så uppstår en diskrepans i hur väl producentansvaret fullföljs och ansvaret glider över till avfallsinnehavaren vilket inte var tanken.

En annan frågeställning är hur långt producenternas ansvar sträcker sig när det gäller att följa hur avfall återvinns i flera led efter insamling. Det kan yttra sig i illegal verksamhet där materialåtervinning visar sig vara rent fusk.

Ett ytterligare problem är att flera produkter beställs direkt av konsumenter via Internet. Även dessa produkter kan innehålla betydligt högre grad av miljörisker, förutom att de genererar stora mängder förpackningar. Här finns idag juridiska begränsningar i möjligheter att ställa krav på producentansvar fullt ut inom distanshandeln.

Dagens lagstiftning, regelverk och styrmedel är oftast ett lapptäcke vilket försvårar att producenterna fullt ut tar miljö- och ekonomiskt ansvar.

Det fulla och utökade ansvaret kan också kopplas till förslag 2 där vi föreslår att företagen i vissa fall kan ta individuellt ansvar för sina materialströmmar, som komplement till de kollektiva system vilka utgör basen i producentansvarssystemen.

För att förbättra avfallssystemet bör regeringen utreda vad ett fullt och utökat ekonomiskt och miljömässigt ansvar innebär för produkter som sätts på den svenska marknaden när de blir avfall och som omfattas av lagreglerat producentansvar.

En svårighet är dock att många produkter tillverkas i andra länder. Av detta skäl bör regeringen också driva frågan på EU-nivå och globalt. Det kräver dock att man jobbar med frågan på en nationell nivå så att

frågorna mognas och goda exempel av regelverk och förfaranden skapas.

Sammanfattningsvis skulle förslaget leda till att producenter tar ett fullt ekonomiskt- och miljömässigt ansvar för sina egna produkter. Det skapar ett rättvist konkurrensförhållande för alla företag, förutsatt att det blir juridiskt möjligt att ställa likvärdiga krav, vilket innebär att företag måste bära kostnader för eget slarv eller underlåtelse. Det minskar risken för att företag kan "ta russin ur kakan" och lämna miljöansvaret till andra företag eller kommuner. Det underlättar diskussionen om producentansvar mellan kommuner, producenter, återvinningsindustrin, etc. Det motverkar att oseriösa företag hanterar flöden på ett för miljö- och människors hälsa osäkert sätt. Det ökar incitamentet för producenter att minska halter av kemikalier som kan innebära miljö- och hälsorisker och därmed underlättar övergången till mer cirkulära materialflöden.

Förslag: utred ett fullt och utökat ekonomiskt och miljömässigt ansvar

Expertgruppen anser att det bör utredas hur producenterna kan ta ett fullt ekonomiskt och miljömässigt ansvar man sätter på marknaden inom ramen för producentansvaret.

Det sker genom att säkerställa och förbättra nuvarande system för producentansvar för att åtgärda kryphål som exempelvis möjliggör att avfall dumpas i miljön, och som grund för att förändra lagstiftningen så att alla producenter tar fullt miljö- och ekonomiskt ansvar för de produkter som de sätter på marknaden.

Regeringen bör använda och utveckla det lagrum för producentansvar som redan finns på plats och synka med relevanta styrmedel för att täppa till kryphål i lagen. Ansvaret innebär att den som tillverkar eller importerar en produkt ska se till att resurserna utnyttjas på bästa möjliga sätt enligt de praxis som finns i samhället (här kan man jämföra med "bästa möjliga teknik" inom miljöområdet) och avfallet samlas in och behandlas. Det innebär att producenter inte kan överlämna ansvaret till tredje part utan kontroll och utan att det finns system som kan hantera misslyckanden. Regeringen bör också täcka kryphål som möjliggör import av miljö- och hälsoskadliga produkter och motverka den negativa konkurrensspiral som seriösa företag upplever på grund av att de är konkurrenssatta på en marknad med många oseriösa aktörer. Parallellt bör regeringen driva frågan på EU-nivå och globalt.

Expertgruppen producentansvar föreslår:

Att regeringen bör utreda vad ett fullt ekonomiskt och miljömässigt ansvar innebär för aktörer som sätter produkter på den svenska marknaden. Det finns behov av att säkerställa och förbättra nuvarande system för producentansvar och åtgärda kryphål som exempelvis möjliggör att avfall dumpas i miljön. Lagstiftningen behöver förändras, så att alla producenter tar fullt miljö- och ekonomiskt ansvar för de produkter som de sätter på marknaden. Ett väsentligt första steg kan vara att inom EU säkerställa att producenter för de produkter som via e-handel sätts på den europeiska marknaden fullt ut följer de regler finns inom nuvarande producentansvar samt att skärpa den europeiska kemikalielagstiftningen för att förhindra att oönskade kemikalier sätts på marknaden.

4.2 Undersök möjligheterna att låta företag ta individuellt¹ producentansvar för sina materialströmmar

Problembeskrivning

Den reglering och de mål som idag styr det lagreglerade producentansvaret i Sverige fokuserar i vissa fall på materialåtervinning, medan nyare förslag kring producentansvar såsom textil, tar sikte på förlängd livslängd i första hand.

Åtgärder för att utforma produkter som kan repareras, uppgraderas, få annan ny användning eller återanvändning finns ofta inte med i de sammanhang som producentansvar sätts på marknaden.

Frågan om produkternas livslängd hamnar ofta i bakgrunden och ansvaret för exempelvis service och underhåll, som kan förlänga livstiden, glöms ofta bort. Målkonstruktionerna i producentansvar skiljer sig som nämnts inledningsvis. I vissa fall har fokus varit på insamlingen i sig, inte på effekter av att ta om hand insamlat material. I andra fall finns tydliga mål för såväl insamling som vad som ska ske med insamlat material.

Att använda vikt som mått kan utgöra problem när produkter blir lättare och det finns stora utmaningar vad gäller olika ämnens miljöskadlighet i en sammansatt produkt.

Ett övergripande problem att producenterna, trots att de juridiskt åläggs det fulla ansvaret vid införande av producentansvaret, har svårt att fullt ut ta sitt ansvar. Många aktörer, inte minst användaren av produkten, blir delansvariga i producentansvaren.

Producentansvaret tenderar idag att bli ett sätt att "hantera" konsekvenserna av den produktion som producenter och andra bestämmer. Den linjära ekonomin belönar försäljningstillfället, medan den cirkulära utmanar med affärsmodeller som gör lång livslängd, låg resursförbrukning och hög reparerbarhet lönsamt.

Att använda differentierade avgifter i producentansvaren kan vara ett sätt att försöka belöna de som arbetar cirkulärt, men i praktiken har

¹ Med individuellt producentansvar menar expertgruppen: specifika lösningar för exempelvis en viss produkt, ett visst material, ett visst varumärke, ett visst geografiskt område. Om producentens totala ansvar inte täcks av den individuella lösningen (läckage till andra system) behöver producenten komplettera den individuella lösningen i exempelvis det kollektiva systemet.

differentierade avgifter så här långt visat sig ha liten effekt.

Samtidigt har producenterna idag få incitament för att utöka antalet loopar och att göra cirkulariteten smalare och långsammare, vilket är vad som krävs om omställningen till en mer cirkulär ekonomi ska lyckas. Detta innebär att logistiken för insamlingen behöver tänkas i alla led. Här kan samverkan mellan producenterna, kommunerna och *återvinningsföretag* vara en viktig framgångsfaktor samt att öka kvaliteten i återvinningsledet så att verkliga nya användbara produkter kan bli följden av mer återbruk och återvinning.

Ytterligare en problematik är att producentansvaret i sig kan, men måste inte, leda till inlåsningseffekter där producenten skaffar sig ett monopol på reparation, reservdelar och allehanda eftermarknadsåtgärder.

Producenterna organiserar ofta genomförandet av det lagreglerade producentansvaret genom kollektiva system, ofta kallat materialbolag.

Dessa kollektiva lösningar skapar också utrymme för effektiva insamlings- och återvinningslösningar. En nackdel är dock att effektiviteten i exempelvis återvinningsledet, i vad avser att åstadkomma bra kvalitet på det återvunna materialet, bestäms som minsta gemensamma nämnare. De producenter som gör insatser för att skapa bättre produkter belönas sällan. Framför kan det finnas risker för att de kollektiva systemen ger få eller ens några möjligheter för en producent att återföra just sina produkter. Detta är sannolikt en viktig faktor för att i större skala kunna utveckla lösningar som syftar till återanvändning, återtillverkning och högvärdig materialåtervinning samtidigt som det finns exempel på där storskalighet är nödvändig för att inte lönsamma cirkulära affärsmodeller. För att komma dithän att de storskaliga systemen kan samexistera med enskilda materialströmmar, behöver det göras möjligt för enskilda, eller mindre grupper av producenter, att ta ett eget individuellt ansvar för sina produkter. Syftet skulle vara att skapa långsammare och smalare kretslopp. Erfarenheten visar dock att det, i vart fall i vad avser konsumentprodukter blir svårt, för att inte säga omöjligt att få in alla produkter som ingår i ett slutet individuellt system. Till saken hör också risken för att bygga konkurrenshämmande barriärer mot producenter som inte kan erbjuda individuella lösningar. Därför måste sannolikt det kollektiva systemet bibehållas för att säkra upp ett omhändertagande för produkter som inte ingår i sådana individuella system.

Därutöver kan tilltron till systemet komma att ställas på stora prov om det utvecklas en mycket stor flora av individuella lösningar. Sist, men inte

minst, finns risker med att ett nytt system för individuella producentansvar missbrukas av oseriösa aktörer. Sannolikt måste därför samhällets styrning och kontroll utvecklas rejält om enskilda strömmar tillåts. I det föreslagna textila producentansvaret kommer det, om förslaget genomförs, att vara möjligt för enskilda företag att via avtal ha separata strömmar och cirkulära loopar. Ett sådant avtal tecknas då mellan enskilda producenter och det kommande materialbolaget för textil insamling.

Dagens lagstiftning i Sverige utgår från att producenterna ska etablera kollektiva lösningar som ska täcka in hela landet, vilket är en viktig grundmodell. Kanske skulle det behöva kompletteras med möjligheten till individuella lösningar som inte nödvändigtvis behöver täcka hela landet men som skulle kunna leda till mer återanvändning och återtillverkning.

Aktuella produktgrupper

Detta resonemang gäller samtliga produkttyper, men generellt sett är det problem med att applicera samma sorts lagstiftning och målsättningar på väldigt skilda produktgrupper.

Hanteringsnivå

Expertgruppen menar att Sverige kan göra de förändringar som krävs i nationell tillämpning av EU:s regelverk, alltså med andra ord att kunna skapa så kallade individuella lösningar. Flertalet produkter på marknaden har sitt ursprung inom EU och globalt. Därför behöver en närmare analys för individuella lösningar också identifiera möjligheten att inom EU:s ram skapa sådana lösningar således att individuella lösningar kan multipliceras inom EU.

Expertgruppen producentansvar föreslår:

Att regeringen utreder hur dagens producentansvar kan kompletteras med en möjlighet för företag att ta ett individuellt producentansvar för sina produkter.

Ett individuellt producentansvar syftar till att uppnå fler och renare flöden med ökad möjlighet till återbruk, reparation och materialåtervinning. Det är dock viktigt att säkerställa att ett individuellt producentansvar inte utnyttjas av "friåkare" eller annan konkurrenssnedvridning.

Expertgruppen betonar vikten av att producenten tar ansvarat fullt ut för de produkter som sätts på marknaden samt att ökade resurser ges till tillsyn.

Expertgruppen anser att individuella producentansvar är ett komplement

till de kollektiva lösningar som finns idag.

4.3 Ta bort undantaget från pantsystemet

Förslag från remiss av promemorian genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (M2020/02035): Plastflaskor och metallburkar som innehåller dryck som inte är konsumtionsfärdig eller som består av grönsaks-, frukt- eller bärjuice ska ingå i ett godkänt retursystem. Kravet ska börja gälla den 5 januari 2023.

Även plastflaskor och metallburkar som innehåller dryck som huvudsakligen består av mjölk ska omfattas av ett retursystem. Kravet ska börja gälla den 1 januari 2029.

Dryck i plastflaska eller metallburk som inte är konsumtionsfärdig, huvudsakligen består av mjölk eller består av grönsaks-, frukt- eller bärjuice ska yrkesmässigt får överlåtas eller saluhållas endast om plastflaskan eller burken ingår i ett retursystem.

Expertgruppen producentansvar föreslår:

Att Delegationen tillstyrker förslaget från remiss av promemorian genomförande av EU:s engångsplastdirektiv (M2020/02035) och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning eftersom vår bedömning är att befintligt pantsystem är ett effektivt sätt att få en materialström som är fri från blandning med annan plast eller andra oönskade substanser.

4.4 Utred fler incitament för hållbart konsumentbeteende

Problembeskrivning

Producentansvar är att flytta ansvaret för avfall från kommunala avfallsmonopolet till de producenter som sätter produkterna på marknaden. Producentansvar kan ha mål som handlar om att nå både ekonomiskt ansvarstagande och miljönytta. EU:s avfallsdirektiv innebär krav på förebyggande åtgärder, men i praktiken är det ofta svårt att agera avfallsförebyggande, både för producenter och konsumenter. Det kan också finnas stora glapp mellan producenternas ambition att erbjuda hållbara produkter och tjänster och konsumenternas vilja eller förmåga att efterfråga dem.

Inom en del producentansvar kan produktkrav ställas i svensk lagstiftning till exempel för bilar, i andra fall finns inte lagrum för detta, till exempel för textil. Den svenska modellen med samverkan offentlig-privat-ideell sektor i hållbarhetsarbete bygger på utveckling av mer hållbara produkter och tjänster kombinerat med en förväntan på att konsumenterna väljer att köpa detta utbud i konkurrens med mindre hållbara alternativ. I praktiken sker idag många ohållbara konsumentval. Information om miljöeffekter är viktigt för konsumenters kunskap inför val, men otillräckligt för att ändra beteende. Det behövs därför fler åtgärder för att uppmuntra konsumenter att välja hållbart och därigenom även öka lönsamheten för de producenter som väljer att satsa produkter och tjänster som är hållbara. Utöver det kan incitament behöva införas som riktas till producenterna, i syfte att främja en mer hållbar konsumtion.

Aktuella produktgrupper

Ett utredningsuppdrag bör riktas brett och kopplas till de produkter som idag har, eller är på väg att få producentansvar. Förslagen bör formuleras som kompletterande styrning till producentansvarsförordningarna.

Förslag: Utred incitament för hållbara konsumentbeteenden

Expertgruppen producentansvar föreslår att en statlig utredning (SOU) tillsätts för att utreda incitament för hållbara konsumentbeteenden. Uppdraget bör rikta in sig på att föreslå lämpliga kombinationer av styrmedel för att underlätta hållbara möten mellan konsumenternas efterfrågan och producenternas utbud med krav på att föreslå konkreta åtgärder i närtid.

Konsumentincitament exempelvis moms på återanvända produkter,

skatteavdrag för reparationstjänster och pant

Konsumentincitament utformade som krav på producenter: exempelvis kvotplikt avseende återanvända produkter och materialåtervunnet material, krav på reparerbarhet och garantitider

Utredningen bör ta avstamp i såväl ekonomiska som miljömässiga aspekter av incitament för mer hållbara möten mellan konsument och producent på den svenska marknaden och även belysa helheten i de cirkulära kedjorna där det finns en mängd aktörer som involveras i olika led. Utredningen bör peka på om det finns frågor som bättre lämpar sig för att ta fram gemensamt inom EU-lagstiftning eller om det finns förändringar som bör arbetas med EU-rättsligt för bättre effekt av producentansvar på den svenska marknaden. En utredning bör ha tät samverkan med pågående branschinitiativ för att kunna väga av vad som lämpar sig för lagstiftning och vad som bättre sker helt marknadsdrivet.

Expertgruppen producentansvar föreslår:

Att en statlig utredning (SOU) tillsätts för att utreda incitament för hållbara och resurseffektiva konsumentbeteenden. Uppdraget bör rikta in sig på att föreslå lämpliga kombinationer av styrmedel för att underlätta hållbara möten mellan konsumenternas efterfrågan och producenternas utbud med krav på att föreslå konkreta åtgärder i närtid. Förslag bör tas fram både avseende incitament direkt riktade till konsumenter och konsumentincitament kopplade till krav på producenter.

4.5 Incitament för återvunnet material (plast)

Problembeskrivning

För att öka användning av återvunnet material – som de facto har använts för sitt ursprungliga syfte (till exempel i förpackningar) behövs exempelvis en klassificering av det återvunna materialet som finns på marknaden. Som exempel kan ges att plastförpackningar för konsumenter som gjort en "resa" ute på marknaden är klass A, verksamhetsflöden klass B och produktionsspill som återanvänds klass C. För andra material – ex glas – finns olika klasser för återvunnet material som används på marknaden – nya förpackningar (renare fraktioner med rätt storlek på glasbitarna), fyllnadsmaterial (mindre glasbitar, mixade färger) eller dylikt. Klassificering behövs för att incitament ska riktas till de flöden som bäst behöver det/har sämst marknad idag. Motsvarande system för olika kvaliteter finns för pappersfiber.

Om exempelvis kvotssystem eller massbalans används behöver det ingående material kunna klassas. Efterfrågan av material från exempelvis pantsystem kommer att öka när förslagen om krav på återvunnet material från EU:s engångsplastdirektiv 2019/904 införs. Viktigt att de material som designas för ett återvinningssystem – även stannar där (om bästa teknik för återvinning erbjuds där). Idag används exempelvis återvunnen PET från pantsystem till andra förpackningar – och loopen med återvunnet slutar där istället för att användas igen.

I EU:s engångsplastdirektiv 2019/904 föreslås krav på en viss mängd återvunnet för PET-flaskor (från 2025) och för plastförpackningar (från 2030). Detta är ett bra initiativ – som innan dessa tidpunkter behöver ha definitioner mm på plats – just för att driva rätt efterfrågan (inte mer produktionsspill t.ex). Massbalans föreslås med hänvisning till ett antal metoder och standards som just nu håller på att tas fram. Dock finns ännu inte alla dessa på plats. Sverige arbetar aktivt med ett antal av dessa – exempelvis inom Sveriges Institut för Standarder (SIS). Expertgruppen anser att det vore bra om Sverige är drivande i dessa frågor då man inom EU-kommissionen, senast den 1 januari 2022, ska anta genomförandeakter med regler och verifiering av hur andelen återvunnen plast i plastflaskor ska fastställas. Dessa borde även kunna användas på plastförpackningar.

Aktuella produktgrupper

Plast

Hanteringsnivå

EU

Expertgruppen producentansvar föreslår:

Att Sverige inom EU är drivande i att öka efterfrågan på återvunnet material då man inom EU-kommissionen, senast den 1 januari 2022, ska anta genomförandeakter med regler och verifiering av hur andelen återvunnen plast i plastflaskor ska fastställas. Dessa borde även kunna användas på plastförpackningar.

5. Expertgruppens fortsatta arbete 2021

Sverige står inför ett ordförandeskap i EU år 2023. Expertgruppen ser ett stort värde av att Sverige tar ledning i en samordnande roll vad gäller att åstadkomma samordning och harmonisering där så är möjligt inom området producentansvar/EPR och expertgruppen har diskuterat möjligheten att bistå delegationen med kunskap på detta område. Ytterligare ett område som expertgruppen resonerat om att fördjupa är tillsyn av producentansvar.

Expertgruppen har även diskuterat möjliga vägar för att fördjupa kunskaperna inom olika branscher och diskuterat utmaningen att samtidigt behålla det branschöverskridande perspektiv som är en viktig del i den cirkulära ekonomin.

6. Medlemmar i expertgruppen

Följande personer har deltagit i expertgruppens arbete:

Namn	Organisation
Birgitta Losman	Högskolan i Borås
Åsa Stenmarck	Naturvårdsverket
Weine Wiqvist	Avfall Sverige
Eva Eiderström	Naturskyddsföreningen
Raziyeh Khodayari	Energiföretagen
Anette Löhnn	FTI
Viveke Ihd	Återvinningsindustrierna
Cecilia Tall	Teko
Kai-Yee Thim	Skogsindustrierna

Har bistått med synpunkter under processen:

Thomas Fjordevik	Foyen Advokatfirma
Mattias Philipsson	Svensk Plaståtervinning