

Lagrådsremiss

Producentansvar och straffansvar för nedskräpning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 april 2021

Per Bolund

Maria Jonsson
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss lämnas förslag till ändringar på avfallsområdet, huvudsakligen för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet).

Det föreslås att förklaringen av vad som avses med producent ska ändras för att bättre överensstämja med vad som avses med producent i avfallsdirektivet. Det föreslås att det ska införas förklaringar av vad som avses med uttrycken system för utökat producentansvar för avfallshantering och producentansvarsorganisation.

Det föreslås att flera bemyndiganden i 15 kap. miljöbalken ska utvidgas och nya bemyndiganden införas. Syftet är att möjliggöra genomförande av kraven i avfallsdirektivet och engångsplastdirektivet genom föreskrifter.

Vidare föreslås en ändring i ett bemyndigande i 14 kap. miljöbalken för att tydliggöra att föreskrifter får meddelas om hantering av bränslen. Syftet är att möjliggöra genomförande på förordningsnivå av en resolution från IMO (International Maritime Organization) som innebär att visst svavelhaltigt marint bränsle inte får medföras ombord på ett fartyg.

I lagrådsremissen föreslås även att undantaget för ringa brott avseende nedskräpningsföreseelse i miljöbalken ska tas bort. Nedskräpningsföreseelse föreslås således kunna medföra straffansvar även om gärningen är ringa.

Ändringen när det gäller nedskräpningsföreseelse föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 november 2021.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Lagstiftning på EU-nivå.....	15
4.1	Engångsplastdirektivet	15
4.2	Avfallsdirektivet.....	15
5	Förklaringar av ord och uttryck i 15 kap. miljöbalken.....	17
5.1	Ändring av vad som avses med producent	17
5.2	Ett nytt uttryck införs: system för utökad producentansvar för avfallshantering	19
5.3	Ett nytt uttryck införs: producentansvarsorganisation	20
6	Bemyndigande att meddela föreskrifter om hantering av bränslen	22
7	Bemyndiganden att meddela föreskrifter om producentansvar och tillstånds- och anmälningsplikt för viss avfallshantering	23
7.1	Bemyndigande att meddela föreskrifter för att införa system för utökad producentansvar för avfallshantering	24
7.2	Bemyndigande att meddela föreskrifter för att främja avfallsförebyggande åtgärder eller en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering	30
7.3	Bemyndigande att meddela föreskrifter om producentansvarsorganisationer	36
7.4	Bemyndigande att meddela föreskrifter om att det krävs anmälan för ett yrkesmässigt system för återanvändning av förpackningar	41
7.5	Bemyndigande att meddela föreskrifter om tillstånds-, anmälnings- eller registreringsplikt för avfallshantering	42
8	Bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldigheter för den som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning	43
9	Bemyndigande att meddela föreskrifter om renhållningsavgift för att informera om avfallshantering	48
10	Straffansvar för ringa nedskräpning	49
11	Ikraftträdandebestämmelser	52
12	Konsekvenser.....	53
12.1	Ordförklaringar och bemyndiganden	53
12.1.1	Konsekvenser för enskilda	54
12.1.2	Kommuner.....	54
12.1.3	Förenlighet med EU-rätt.....	54
12.2	Straffansvar för nedskräpningsförseelse.....	55
12.2.1	Miljökonsekvenser	55
12.2.2	Rättsväsendet.....	55

12.2.3	Sociala, fördelningspolitiska och övriga konsekvenser	56
13	Författningskommentar	56
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning	66
Bilaga 2	Engångsplastpromemorian lagförslag	68
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (engångsplastpromemorian)	77
Bilaga 4	Lagförslag i SOU 2020:72.....	79
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:72).....	82
Bilaga 6	Lagförslag i promemorian Förbud mot att medföra visst svavelhaltigt marint bränsle ombord på fartyg	83
Bilaga 7	Förteckning över remissinstanserna (promemorian Förbud mot att medföra visst svavelhaltigt bränsle ombord på fartyg)	85

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken

dels att 15 kap. 18 § och 27 kap. 7 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 27 kap. 7 § ska utgå,

dels att nuvarande 15 kap. 9 § ska betecknas 15 kap. 8 a §,

dels att 14 kap. 8 §, den nya 15 kap. 8 a §, 15 kap. 12, 13, 15–17 och 21 §§, 27 kap. 4 § och 29 kap. 4 och 11 §§ och rubriken närmast före 15 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 15 kap. 9 och 16 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

8 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

1. föreskrifter om hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor i frågor som avses i 2 kap. 2–4 §§,

2. föreskrifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt om krav på tillstånd eller godkännande för hantering, införsel och utförsel av en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara,

3. föreskrifter om särskilda villkor som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt för hantering, införsel och utförsel av en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara,

4. föreskrifter om förbud som är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt mot hantering, införsel och utförsel av en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara,

5. föreskrifter om krav på anmälan innan ett bekämpningsmedel saluhålls eller används,

6. föreskrifter om sådana undantag från förbudet i 7 § första stycket att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg som det finns synnerliga skäl för,

7. föreskrifter om införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön,

7. föreskrifter om *hantering*, införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/851 och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, i den ursprungliga lydelsen.

² Senaste lydelse 2016:781.

8. föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen om hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor,

9. föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen om att på marknaden släppa ut, tillhandahålla eller ta i drift utrustning som är avsedd för hantering av kemiska produkter eller biotekniska organismer, och

10. föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen om kontroll av utrustning som är avsedd för spridning av bekämpningsmedel.

Föreskrifter om varor enligt första stycket 1, 2, 3, 4 eller 8 får meddelas endast i fråga om varor som på grund av sitt innehåll av en kemisk produkt eller på grund av att de har behandlats med en kemisk produkt kan befaras medföra skada på människor eller miljön eller andra intressen som skyddas genom denna balk.

Regeringen får överlåta åt en kommun att meddela sådana föreskrifter som avses i första stycket 7.

15 kap.

9 §

Med producent avses i detta kapitel den som

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

8 a §³

Med producent avses i detta kapitel den som yrkesmässigt

1. utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar eller överläter produkter, eller
2. för in produkter till Sverige.

9 §

I denna balk avses med

system för utökat producentansvar för avfallshantering: ett system som innebär att producenter ansvarar ekonomiskt eller organisatoriskt för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel, och

producentansvarsorganisation: en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter.

Producentansvar

Producentens och producentansvarsorganisationens ansvar

12 §⁴

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns eller bortskaffas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Sådana föreskrifter får endast avse avfall från sådan verksamhet som producenterna bedriver och avfall som utgörs av sådana varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller överlåter.

Föreskrifter enligt första stycket om skyldighet för en producent att hantera avfall som utgörs av varor eller förpackningar som producenten inte tillverkat, fört in till Sverige eller överlåtit får endast avse den del av avfallet som motsvarar producentens andel av marknaden för nya sådana varor eller förpackningar eller på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

För att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att

1. se till att avfall hanteras i enlighet med 11 § och på ett sätt som möjliggör en lämplig behandling enligt 10 §,

2. betala avgifter för att täcka det allmännas kostnader för hantering av avfall som skräpats ned och information om nedskräpning, eller på annat sätt ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om hanteringen,

3. inrätta ett system för egenkontroll för att säkerställa att skyldigheter enligt denna balk, föreskrifter som är meddelade med stöd av balken och skyldigheter som följer av EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde följs, och

4. vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av avfall.

Föreskrifter enligt första stycket får endast avse avfall som utgörs av den typ av produkter som producenterna utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, överlåter eller för in till Sverige. Föreskrifter som avser avfall som utgörs även av produkter som producenten inte utvecklat, tillverkat, bearbetat, behandlat, överlåtit eller fört in till Sverige får endast avse den del av avfallet som motsvarar producentens andel av marknaden för nya produkter av sådan typ eller som på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

⁴ Senaste lydelse 2016:782.

13 §⁵

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för att främja avfallsförebyggande åtgärder eller en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering, meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att

1. märka en vara eller förpackning,

2. lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden, och

3. se till att varor eller förpackningar har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.

Föreskrifter enligt första stycket 3 får i fråga om andra varor än förpackningar avse endast sådana skyldigheter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

1. se till att produkter är märkta,

2. lämna information och uppgifter om vilka ämnen och material som en produkt innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden,

3. se till att produkter har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet,

4. vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av använda produkter, och

5. vidta andra avfallsförebyggande åtgärder.

Föreskrifter om skyldighet för en producent att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av använda produkter som producenten inte utvecklat, tillverkat, bearbetat, behandlat, överlåtit eller fört in till Sverige får dock enbart avse den del av marknaden som motsvarar producentens andel av marknaden för sådana produkter eller som på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

15 §⁶

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för producenter av förpackningar, producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter och

1. skyldighet för producenter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation,

⁵ Senaste lydelse 2016:782.

⁶ Senaste lydelse 2020:601.

producenter av elektriska eller elektroniska produkter att se till att förpackningarna, papperet eller de elektriska och elektroniska produkterna omfattas av ett insamlings-system för behandling eller återanvändning,

2. tillstånd för yrkesmässig drift av ett sådant insamlingsystem,

3. skyldighet för den som driver ett sådant insamlingsystem att

a) lämna information till producenter och avfallsproducenter om återanvändning, sortering, insamling och behandling, och

b) vidta åtgärder för att främja återanvändning, och

4. skyldighet för den som driver ett system för återanvändning av förpackningar att anmäla detta.

Föreskrifter enligt första stycket 1 får endast avse producenter som omfattas av föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 §.

2. förbud att yrkesmässigt överlåta eller saluföra produkter om produktens producent inte tillhandahåller eller har anlitat en producentansvarsorganisation,

3. att det krävs tillstånd, godkännande eller anmälan för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation,

4. kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas, och

5. skyldighet för en producentansvarsorganisation att fullgöra sådana skyldigheter som avses i 12 och 13 §§.

16 §⁷

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall meddela föreskrifter om

1. att insamlingsystem för sådana förpackningar utformas så att de genom utbetalning av pant eller premie uppmuntrar att förpackningar lämnas tillbaka till systemen,

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som driver eller avser att driva ett yrkesmässigt system för återanvändning av förpackningar ska anmäla det.

⁷ Senaste lydelse 2016:782.

2. skyldighet för producenter av sådana förpackningar att se till att förpackningarna förses med märkning med uppgifter om insamlings-systemet,

3. förbud för producenter av sådana förpackningar att överlåta eller saluföra dem om de inte omfattas av ett insamlings-system,

4. krav på tillstånd för yrkesmässig tappning av konsumtionsfärdig dryck i sådana förpackningar,

5. krav på tillstånd för införsel till Sverige av konsumtionsfärdig dryck i sådana förpackningar, och

6. avgift vid införsel, och de andra åtgärder som behövs, för att säkerställa att inhemska och till Sverige införda förpackningar av detta slag kan konkurrera på lika villkor.

16 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar till slutanvändare i Sverige

1. ska vara skyldig att registrera sig, och

2. endast får förmedla distansförsäljning från säljare som har uppfyllt skyldigheter enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 § 1.

17 §⁸

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd *eller* anmälan för att yrkesmässigt *transportera* avfall.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd, anmälan *eller*

registrering för att yrkesmässigt hantera avfall.

21 §⁹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som omfattas av producentansvar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som ska samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 eller 15 §.

27 kap.

4 §¹⁰

Kommunen får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för

1. insamling, transport och behandling av avfall som enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs av kommunen eller den som kommunen anlitar,

2. åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § om avfallsförebyggande åtgärder, och

2. åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § om *avfallshantering och* avfallsförebyggande åtgärder, och

3. åtgärder som kommunen vidtar för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter från hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 §.

Avgiften ska efter beslut av kommunen betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

Särskilda bestämmelser om avgift för hantering av avfall från fartyg finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

29 kap.

4 §¹¹

För *otillåten miljöverksamhet* döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att

⁹ Senaste lydelse 2020:601.

¹⁰ Senaste lydelse 2020:601.

¹¹ Senaste lydelse 2017:419.

ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

k) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

l) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produktgodkännande av växtskyddsmedel,

m) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012,

n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av *insamlingsystem* för avfall från elektriska och elektroniska produkter, eller

n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av *en producentansvarsorganisation* för avfall från elektriska och elektroniska produkter, eller

o) bestämmelserna i 17 kap. om regeringens tillåtlighetsprövning, eller 2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket 2 ska det förhållandet att en bostadsbyggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och

3. beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöstraffavgift.

11 §¹²

Om en gärning som avses i 2, 2 a, 2 b, 2 c, 3, 3 a eller 3 b §, 4 § första stycket 2, 4 a §, 5 § 1 eller 7 a, 8 eller 9 § är att anse som ringa, döms det inte till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Om gärningen är straffbar både enligt detta kapitel och enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling men ansvar inte kan dömas ut enligt den lagen, döms till ansvar enligt detta kapitel.

Om ett vitesföreläggande har överträtts och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att döma ut vitet, döms det inte till ansvar enligt detta kapitel för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Om en gärning som avses i 1–9 §§ kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022 i fråga om 29 kap. 11 § och i övrigt den 1 november 2021.

3 Ärendet och dess beredning

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) ska genomföras i medlemsstaterna senast den 3 juli 2021.

¹² Senaste lydelse 2020:1174.

Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna har den 11 januari 2019 ingått en sakpolitisk överenskommelse (januariavtalet). Enligt punkt 37 i januariavtalet ska spridningen av mikroplaster förhindras bl.a. genom förbud mot mikroplaster i fler produkter och förbud mot onödiga plastartiklar. Lagstiftningen ska vara på plats den 1 januari 2022.

Som ett led i arbetet med genomförandet av engångsplastdirektivet och januariavtalet har Miljödepartementet tagit fram promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning (engångsplastpromemorian). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. I denna lagrådsremiss behandlas merparten av engångsplastpromemorians förslag till lagändringar. Ett förslag som avser ny straffbestämmelse för överträdelse av krav om förpackningars återvinningsbarhet kommer behandlas i annat sammanhang. Engångsplastpromemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2020/02035).

I juli 2018 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall i kraft. Ändringarna i avfallsdirektivet innebär att medlemsstaterna senast den 1 januari 2025 ska införa separat insamling för textilier (artikel 11.1).

Enligt punkt 38 i januariavtalet ska ytterligare steg tas som gör det enklare för hushåll att återvinna och återbruka, bl.a. genom att producentansvar för textilier införs.

Som ett led i arbetet med genomförandet av kravet i avfallsdirektivet på separat insamling av textilier och januariavtalet tillsatte regeringen i december 2019 en särskild utredare. Utredningen överlämnade i december 2020 betänkandet Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2020:72) till regeringen. I denna lagrådsremiss behandlas delar av utredningens förslag till lagändringar. Utredningens förslag till nya straffbestämmelser behandlas inte i denna lagrådsremiss eftersom frågan om vilka sanktioner som är lämpliga bör övervägas samlat för flera producentansvar. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 4*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2020/02005).

Miljödepartementet har tagit fram promemorian Förbud mot att medföra visst svavelhaltigt marint bränsle ombord på fartyg (promemorian om svavelhaltigt bränsle). I denna lagrådsremiss behandlas promemorians förslag till lagändring. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 6*. Promemorian om svavelhaltigt bränsle har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 7*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2020/01567).

4 Lagstiftning på EU-nivå

4.1 Engångsplastdirektivet

Kommissionens förslag till engångsplastdirektivet offentliggjordes den 28 maj 2018 och innehöll förslag på olika åtgärder som medlemsstaterna ska vidta för att minska vissa plastprodukters inverkan på miljön samt underlätta övergången till en cirkulär ekonomi (COM(2018) 340 final). Förslaget lämnades som en del av kommissionens strategi för plast i en cirkulär ekonomi.

Engångsplastdirektivet är ett minimidirektiv, vilket ger medlemsstaterna möjlighet att föreskriva strängare åtgärder. Direktivet har även karaktären av *lex specialis* i förhållande till förpackningsdirektivet och avfallsdirektivet, vilket innebär att om engångsplastdirektivet skulle stå i strid med dessa direktiv har engångsplastdirektivet företräde inom sitt tillämpningsområde (jfr artikel 2.2 och skäl 10 till engångsplastdirektivet).

Engångsplastdirektivet syftar till att motverka nedskräpning i EU av de plastprodukter som leder till störst miljöpåverkan. I beräkningar som gjorts av Europeiska kommissionen som utgår från mätningar av det skräp som förekommer på stränder har det konstaterats att plast står för 80–85 procent av det marina skräpet räknat i antal föremål. Plastprodukter för engångsbruk står för omkring hälften av allt marint skräp på europeiska stränder räknat i antal. De tio olika typer av plastprodukter för engångsbruk som är vanligast vid nedskräpning står för 43 procent av allt marint skräp på de europeiska stränderna räknat i antal.

Fiskeredskap som innehåller plast står för 27 procent av det marina skräpet på stränderna i EU. Någon exakt uppskattning av mängden i Sverige finns inte.

Åtgärderna i engångsplastdirektivet riktar sig i huvudsak mot de tio plastartiklar för engångsbruk som skräpar ned mest och fiskeredskap. Dessa produkter står tillsammans för omkring 70 procent av det marina skräpet räknat i antal föremål. Direktivet omfattar såväl förbud, krav om förbättrad avfallsinsamling, nationella mål om minskad konsumtion, krav på märkning, designkrav, kostnadstäckning i enlighet med principen om att förorenaren betalar samt medvetandehöjande åtgärder. Direktivet innebär även att det ska införas producentansvar för tobaksprodukter med filter, ballonger, våtservetter, vissa engångsplastförpackningar och fiskeredskap. Producentansvaren ska utformas i enlighet med kraven på producentansvar i avfallsdirektivet.

Direktivet förhandlades av rådet och Europaparlamentet under sommaren och hösten 2018 och antogs den 5 juni 2019.

4.2 Avfallsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) har ändrats genom bl.a. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 (ändringsdirektivet). Avfallsdirektivet syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller

minska uppkomsten av avfall, de negativa följderna av att avfall uppkommer och hanteringen av avfall (artikel 1). Det syftar också till att minska resursanvändningens allmänna påverkan och få till en effektivisering av resursanvändningen eftersom det är avgörande för övergången till en cirkulär ekonomi och för att garantera unionens konkurrenskraft på lång sikt.

Avfallsdirektivet innehåller bl.a. bestämmelser om system för utökat producentansvar. Enligt avfallsdirektivet är ett system för utökat producentansvar ”en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att säkerställa att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel” (artikel 3.21). Åtgärderna kan innebära krav på att produkters producenter bär det ekonomiska eller det ekonomiska och organisatoriska ansvaret för avfallshanteringsledet under en produkts livscykel, inklusive separat insamling, sortering och behandling. Skyldigheten kan också innefatta ansvar att bidra till att förebygga avfall. I skälen till ändringsdirektivet anges att system för utökat producentansvar utgör en väsentlig del av en effektiv avfallshantering men att systemens effektivitet och resultat skiljer sig avsevärt mellan medlemsstaterna. I avfallsdirektivet har det därför införts bindande bestämmelser, s.k. allmänna minimikrav, för system för utökat producentansvar (artikel 8a). De allmänna minimikraven innebär att medlemsstaterna ska se till att de ekonomiska bidrag som betalas av producenter i ett system för utökat producentansvar täcker kostnader för bl.a. separat insamling och behandling av avfall från de produkter som producenterna släpper ut, men även kostnader för tillhandahållande av information till avfallsinnehavare om t.ex. avfallsförebyggande åtgärder och insamlingssystem. De innebär också att producenter eller producentansvarsorganisationer ska inrätta ett lämpligt system för egenkontroll för att bedöma bl.a. kvaliteten på uppgifter som ska samlas in och rapporteras och att avfallstransporter sker i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/1006 av den 14 juni 2005 om transport av avfall.

Både befintliga producentansvar (t.ex. producentansvar för förpackningar, däck och elutrustning) och de nya producentansvar som inrättas som en följd av bl.a. kraven i engångsplastdirektivet (t.ex. tobaksvaror med filter och fiskeredskap) måste uppfylla minimikraven.

Genom ändringsdirektivet har det också införts krav på att medlemsstaterna ska införa separat insamling för åtminstone papper, metall, plast och glas, samt, senast den 1 januari 2025, för textilier.

5 Förklaringar av ord och uttryck i 15 kap. miljöbalken

5.1 Ändring av vad som avses med producent

Regeringens förslag: En ändring ska göras i förklaringen av vad som avses med producent i 15 kap. miljöbalken. Med producent ska avses den som yrkesmässigt

1. utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar eller överlåter produkter, eller
2. för in produkter till Sverige.

Den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl ska inte längre anses vara producent.

Engångsplastpromemorians förslag stämmer överens med regeringens förslag.

Utredningens förslag (SOU 2020:72) stämmer inte överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår att även den som yrkesmässigt förmedlar en vara eller en förpackning ska anses vara producent.

Remissinstanserna (engångsplastpromemorian) har inget att invända mot förslaget. *Avfall Sverige* välkomnar de förtydliganden av producentbegreppen som föreslås och att de görs enhetliga med EU-lagstiftningen.

Remissinstanserna (SOU 2020:72): Flertalet remissinstanser har inget att invända mot förslaget. *Naturvårdsverket* ifrågasätter förslaget att utöka förklaringen av vad som avses med producent till att omfatta även förmedlare, eftersom en förmedlare inte tillhandahåller en produkt, utan endast förmedlar ett tillhandahållande åt en annan aktör. *Naturvårdsverket* påpekar också att en förmedlare inte kan anses omfattad av uppräknningen av aktörer som enligt avfallsdirektivet ska ses som producent.

Skälen för regeringens förslag: I 15 kap. miljöbalken avses med producent den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller överlåter en vara eller en förpackning, eller den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl (15 kap. 9 §). Med producent i miljöbalken avses såväl den som yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in en vara eller en förpackning som resterande aktörer i försäljningskedjan, dvs. både grossister och detaljister (prop. 1997/98:45, del 2, s. 187). I de olika förordningarna om producentansvar anges i respektive förordning vad som avses med producent i den förordningen. I dag finns förordningar om producentansvar för bl.a. batterier, bilar, däck, förpackningar, elutrustning, glödlampor och vissa belysningsarmaturer samt läkemedel. Exempel på avfall som en producent frambringar i sin yrkesmässiga verksamhet och som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl är processavfall och bygg- och rivningsavfall (prop. 1997/98:45 del 2, s. 187).

Det finns ingen definition av ordet producent i den artikel i avfallsdirektivet som innehåller definitioner (artikel 3). Ordet används dock i direktivet och i bestämmelsen om utökad producentansvar anges vad som avses med producent (artikel 8.1). Enligt avfallsdirektivet avses med producent varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, säljer eller importerar produkter. Mot bakgrund av att det i direktivet införts omfattande bestämmelser om utökad producentansvar genom de allmänna minimikraven som ska genomföras i svensk rätt finns det anledning att se över bestämmelsen i miljöbalken om vad som avses med producent. Betydelsen av ordet producent i direktivet är vidare än den nuvarande förklaringen i miljöbalken eftersom ordet i direktivet även omfattar den som utvecklar, bearbetar och behandlar produkter. Eftersom bestämmelsen i miljöbalken anger ramen för vilka föreskrifter som får meddelas när det gäller producenter bör denna ord-förklaring motsvara vad som avses med producent i avfallsdirektivet och ha en relativt vid omfattning.

De allmänna minimikraven innehåller bestämmelser om att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att vissa skyldigheter ska åläggas produkters producenter. För att dessa krav ska kunna ställas mot rätt aktörer vid genomförandet är det viktigt att bestämmelsen i miljöbalken om vad som avses med producent inte omfattar andra aktörer än de som är producenter enligt direktivet.

Enligt förslaget i betänkandet Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2020:72) ska även förmedlare omfattas av förklaringen av producent. Detta skulle innebära att de skyldigheter som ska åläggas producenterna kan åläggas andra aktörer än de som är producenter i avfallsdirektivets mening. Förslaget bör därför inte genomföras. I avsnitt 8 föreslås i stället att det ska införas ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vissa skyldigheter för den som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning.

Betydelsen av producent kan i respektive producentansvarsförordning göras mer specifik och anpassas till förutsättningarna för de produkter som regleras. I förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen) anges t.ex. att den som fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning är producent. Att fylla en förpackning kan vara en form av bearbetning. Därför bör även bearbetning, på samma sätt som i direktivet, omfattas av förklaringen i miljöbalken.

Förklaringen av vad som avses med producent i miljöbalken omfattar också den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl. Eftersom detta inte ingår i direktivets definition bör det inte heller ingå i den svenska förklaringen av vad som avses med producent. Den som ger upphov till avfall är i stället avfallsproducent enligt miljöbalken (15 kap. 4 §). Förklaringen av avfallsproducent har även en motsvarighet i avfallsdirektivet (artikel 3.5).

I direktivet används ordet produkt, till skillnad från vara som används i den nuvarande förklaringen av producent i miljöbalken. Ordet vara i bestämmelsens nuvarande lydelse avser ett ämne eller föremål som inte är avfall. Ordet vara används även i 14 kap. miljöbalken. I det kapitlet avses med vara ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller

design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion (14 kap. 2 §). I 14 kap. anges att i det kapitlet avses med en kemisk produkt ett kemiskt ämne eller en blandning av kemiska ämnen som inte är en vara. Ordet vara i den nuvarande förklaringen av vad som avses med producent har en vidare betydelse än ordet vara i 14 kap. miljöbalken. Även en kemisk produkt kan vara en vara. Mot bakgrund av att ordet vara här har en vidare betydelse än i 14 kap. och att ordet produkt används i direktivet så bör ordet produkt ersätta vara i förklaringen.

I den nuvarande bestämmelsen i miljöbalken anges att den som yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller överlåter en vara eller en förpackning är producent. Eftersom förpackningar är produkter så behöver de inte nämnas särskilt i bestämmelsen.

Den föreslagna ändringen av ordet producent påverkar tillämpningsområdet för bemyndigandena om producentansvar. Bemyndigandena omfattar i dag även avfall som producenten frambringat i yrkesmässig verksamhet och som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövardssynpunkt, t.ex. processavfall eller avfall från byggarbetsplatser (15 kap. 12 § och prop. 1997/98:45, del 2, s. 187–188). Genom ändringen av vad som avses med producent kommer bemyndigandena inte längre att omfatta sådant avfall. Det har dock nyligen införts bestämmelser om avfallsproducentens ansvar i miljöbalken (15 kap. 11 a §, se prop. 2019/20:156). I 15 kap. miljöbalken finns bemyndiganden som ger regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljö (39 §). Det är därför inte nödvändigt att bemyndigandena om producentansvar omfattar även avfall som en producent frambringat i sin yrkesmässiga verksamhet och som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.

5.2 Ett nytt uttryck införs: system för utökat producentansvar för avfallshantering

Regeringens förslag: Det ska införas en förklaring i miljöbalken av vad som avses med system för utökat producentansvar för avfallshantering. Med uttrycket ska avses ett system som innebär att producenter ansvarar ekonomiskt eller organisatoriskt för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel.

Engångsplastpromemorians förslag stämmer överens i sak med regeringens förslag men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Genom den ändring i avfallsdirektivet som gjordes 2018 (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall, i det följande kallat ändringsdirektivet) infördes en definition av uttrycket system för utökat producentansvar (artikel 3.21). Genom definitionen klargörs att system för utökat producentansvar är ett system som innebär att produkters producenter bär det ekonomiska eller det ekonomiska och

organisatoriska ansvaret för avfallshanteringsledet under en produkts livscykel, inklusive separat insamling, sortering och behandling. Denna skyldighet kan också innefatta organisationsansvar och ansvar att bidra till att avfall förebyggs och till produkters återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet. Produkters producenter kan fullgöra skyldigheterna kopplade till systemet för utökat producentansvar enskilt eller kollektivt. Det framhålls att system för utökat producentansvar utgör en väsentlig del av en effektiv avfallshandling (se skäl 14 och 21 till ändringsdirektivet). Om det är fråga om ett system för utökat producentansvar ska de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet tillämpas (artikel 8.1 i avfallsdirektivet).

De svenska bestämmelserna om avfall bygger i stor utsträckning på EU-rättsliga bestämmelser. De ord och uttryck som används i avfallsdirektivet används även i EU-domstolens domar och vägledning från kommissionen som kan vara relevanta vid tolkning av de svenska bestämmelserna. Det är därför en fördel att använda de ord och uttryck som används i direktivet vid genomförandet av direktivet. Det bör därför införas en förklaring i miljöbalken som motsvarar uttrycket system för utökat producentansvar i direktivet. Som en följd av denna ändring bör uttrycket system för utökat producentansvar användas i bemyndigandet i 15 kap. 12 § miljöbalken (se avsnitt 7.1).

I avfallsdirektivet anges att medlemsstaterna får vidta lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att garantera att varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, säljer eller importerar produkter (produktens producent) har utökat producentansvar ”för att stärka återanvändning, förebyggande, materialåtervinning och annan återvinning av avfall” (artikel 8.1). Detta ger intryck av att utökat producentansvar kan innefatta åtgärder som syftar till att stärka återanvändning och förebyggande av avfall. Det kan därför övervägas om sådana åtgärder ska ingå i förklaringen av uttrycket system för utökat producentansvar. En fördel med detta är att det blir tydligare att ett producentansvar även kan innebära skyldigheter att utföra avfallsförebyggande åtgärder. En nackdel är att förklaringen av uttrycket blir vidare än definitionen i direktivet. Regeringen anser att förklaringen i miljöbalken bör motsvara definitionen i direktivet men att det i miljöbalken bör finnas bemyndiganden som gör det möjligt att föreskriva om skyldigheter för producenter att vidta åtgärder även för att stärka återanvändning och andra avfallsförebyggande åtgärder (se avsnitt 7.2).

För att det tydligt ska framgå att system för utökat producentansvar endast omfattar ansvar för avfallshandling bör detta framgå av uttrycket.

5.3 Ett nytt uttryck införs: producentansvarsorganisation

Regeringens förslag: Det ska införas en förklaring i miljöbalken av vad som avses med producentansvarsorganisation. Med producentansvarsorganisation ska avses en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter.

Engångsplastpromemorians förslag stämmer delvis överens med regeringens förslag. Promemorians förslag skiljer sig från regeringens förslag genom att det i promemorian föreslås att förklaringen även ska omfatta att producenter ska vara skyldiga att ansluta sig till producentansvarsorganisationen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI)* välkomnar att uttrycket producentansvarsorganisation införs. *Naturvårdsverket* påpekar att det är otydligt om ordförklaringen innefattar ett krav för en producent att vara ansluten till en producentansvarsorganisation. *Jordbruksverket* påtalar att det i engångsplastpromemorian inte föreslås någon ändring av förordningen (2005:220) om returssystem för plastflaskor och metallburkar trots att det t.ex. föreslås att termen insamlingssystem ska ersättas av producentansvarsorganisation.

Skälen för regeringens förslag: I miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter av vissa produkter att se till att deras produkter omfattas av ett insamlingssystem och föreskrifter om att tillstånd krävs för yrkesmässig drift av sådana system (15 kap. 15 §). Möjligheten att meddela sådana föreskrifter infördes efter att det hade konstaterats att en stor brist med de dåvarande reglerna om producentansvar för förpackningar och returpapper var att det var svårt för kommunen att bedriva en effektiv tillsyn. Detta hörde samman med att producenterna hade bildat eller anlitat materialbolag som skötte det praktiska arbetet med producentansvaret. Materialbolagen är inte producenter. När det brister i insamlingen blir det inte effektivt för tillsynsmyndigheterna att vända sig med förelägganden till var och en av de ansvariga producenterna. De enskilda producenterna har små möjligheter att bestämma över hur materialbolaget bedriver sin verksamhet (se prop. 2007/08:129 s. 7).

I avfallsdirektivet anges att producenter kan fullgöra skyldigheter kopplade till ett system för utökat producentansvar enskilt eller kollektivt (skäl 14 till ändringsdirektivet och artikel 8a i avfallsdirektivet). Bestämmelser om krav på tillstånd för insamlingssystem finns i bl.a. förordningarna om producentansvar för förpackningar och elutrustning. Insamlingssystemen ansvarar inte bara för insamling av avfall utan även för t.ex. behandling av avfall. När avfallshanteringen i unionen förbättras för att främja en cirkulär ekonomi kan det bli aktuellt att utveckla fler producentansvar där organisationer genomför fler skyldigheter för producenternas räkning än i dag.

Inom ramen för vissa producentansvar finns aktörer som samlar in avfall och som inte gör det för producenternas räkning (se t.ex. 67 § förpackningsförordningen). Även det faktum att de nuvarande insamlingssystemen ansvarar för mer än enbart insamling gör att det finns skäl att ersätta uttrycket insamlingssystem. Ett lämpligare uttryck är producentansvarsorganisation. En förklaring av det uttrycket, till vilken relevanta bemyndiganden knyts, bör införas i 15 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket påpekar att det i engångsplastpromemorians förslag är oklart om det av ordförklaringen ska följa att producenter ska vara skyldiga att ansluta sig till producentansvarsorganisationen enligt föreskrifter

som har meddelats med stöd av miljöbalken. Regeringen anser att det av ordförklaringen endast bör framgå vad som avses med uttrycket. Att det finns möjlighet att i föreskrifter ställa krav på att en producent kan vara skyldig att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation framgår av förslaget till bemyndigande i avsnitt 7.3. Med producentansvarsorganisation bör därför avses en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter.

Jordbruksverket uppmärksammar att det i engångsplastpromemorian inte föreslås någon ändring av förordningen om retursystem för plastflaskor för att införa det nya uttrycket producentansvarsorganisation. Regeringen konstaterar att de uttryck som föreslås införas i miljöbalken inte nödvändigtvis behöver användas i de producentansvarsförordningar som införs med stöd av bemyndigandena i 15 kap. På sikt kan det dock vara lämpligt att så sker. Alla producentansvarsförordningar kommer att behöva ses över i samband med att de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet genomförs.

6 Bemyndigande att meddela föreskrifter om hantering av bränslen

Regeringens förslag: Bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om att meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet ska utökas till att även omfatta en rätt att meddela föreskrifter om hantering av bränslen.

Promemorians förslag (promemorian om svavelhaltigt bränsle) stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag: Utsläpp av luftföroreningar från sjöfarten regleras i första hand av International Maritime Organization (IMO), men även av Europeiska unionen. I bilaga VI till 1973 års internationella konvention om förhindrande av havsföroreningar från fartyg (Marpol-konventionen) regleras skyddet mot luftföroreningar från fartyg. IMO antog i oktober 2018 en resolution, MEPC.305(73), som ändrar i bilaga VI till Marpol-konventionen. Ändringarna innebär att det från den 1 mars 2020 är förbjudet att medföra marint bränsle vars svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent ombord på ett fartyg, om bränslet är avsett att användas ombord på fartyget. I Europeiska unionen genomförs svavelreglerna i Marpol-konventionen med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/802 av den 11 maj 2016 om att minska svavelhalten i vissa flytande bränslen (svaveldirektivet). I svaveldirektivet ställs krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att otillåtna marina bränslen inte används i medlemsstatens territorialhav, i de exklusiva ekonomiska zonerna eller i utsläppskontrollområdena.

Svaveldirektivet genomförs i svensk lagstiftning genom svavelförordningen (2014:509). Förordningen har beslutats med stöd av miljöbalken (14 kap. 8 och 19 §§ och 26 kap. 22 a §). I svavelförordningen finns förbud som innebär att det inte är tillåtet att under vissa förutsättningar saluföra, överlåta eller använda marina bränslen och bränslen som inte är marina.

För att förbudet i IMO:s resolution ska kunna tillämpas behöver det införlivas i nationell lagstiftning. Det behöver därför införas ett förbud mot att medföra ett marint bränsle ombord på fartyg om bränslets svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent.

I dag får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön (14 kap. 8 § 7 miljöbalken). Med införsel avses att föra in en kemisk produkt eller vara till Sverige (14 kap. 2 § miljöbalken). Det är inte säkert att bränslet som man har med sig ombord på fartyget förs in till Sverige. Det är därför tveksamt om bemyndigandet ger möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om ett förbud mot att föra med sig ett marint bränsle som har en svavelhalt över 0,50 viktprocent. Bemyndigandet har använts för att införa förbud mot att använda marint bränsle som har en svavelhalt över de tillåtna gränserna (20, 21 och 23 §§ svavelförordningen). I det fallet handlar det om att ange vilken kvalitet eller egenskap som bränslet måste ha för att få användas. Möjligen skulle ett förbud mot att medföra visst bränsle ombord på fartyg kunna omfattas av bemyndigandet att meddela föreskrifter om bränsles egenskaper och kvalitet. För att det ska finnas en tydlig grund för det nya förbudet är det dock lämpligt att utöka bemyndigandet till att omfatta även hantering av bränslen.

7 Bemyndiganden att meddela föreskrifter om producentansvar och tillstånds- och anmälningsplikt för viss avfallshantering

Miljöbalkens 15 kap. om avfall innehåller ett stort antal bemyndiganden. I dag finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om producentansvar i 15 kap. 12–16 §§ och bemyndiganden om tillstånds- och anmälningsplikt för viss avfallshantering i 15 kap. 17–19 §§. Lagrådet har tidigare påpekat att det är svårt att överblicka hur stort utrymmet för föreskrifter är (prop. 2015/16:166 bilaga 8). Detta bör därför tydliggöras. Antalet bemyndiganden bör också minskas där det är lämpligt.

Som konstateras i avsnitt 5.2 är system för utökat producentansvar en väsentlig del av en effektiv avfallshantering. Medlemsstaterna har enligt avfallsdirektivet en skyldighet att senast den 5 januari 2023 vidta åtgärder för att säkerställa att system för utökat producentansvar som har inrättats före den 4 juli 2018 uppfyller de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet (artikel 8a.7). I engångsplastpromemorian föreslås att det ska införas system för utökat producentansvar för tobaksvaror, våtservetter och

ballonger. Förslagen grundar sig på krav i engångsplastdirektivet. Enligt engångsplastdirektivet ska det införas system för utökat producentansvar för fiskeredskap (se Havs- och vattenmyndighetens rapport Kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet). I utredningen Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin (SOU 2020:72) föreslås även ett producentansvar för textil. Mot bakgrund av detta finns det skäl att som huvudregel inte begränsa bemyndigandena om producentansvar till vissa produkter.

7.1 Bemyndigande att meddela föreskrifter för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering

Regeringens förslag: Bemyndigandet i miljöbalken om producentansvar ska ändras så att föreskrifter får meddelas för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering.

Bemyndigandet ska också ändras så att föreskrifter får meddelas om att avfall ska hanteras i enlighet med bestämmelserna i miljöbalken om hantering av avfall och avfallshierarkin.

Det ska införas en möjlighet att meddela föreskrifter om att producenter ska betala avgift för att täcka det allmännas kostnader för hantering av avfall som skräpats ned och information om nedskräpning eller på annat sätt ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om sådan hantering.

Det ska också införas en möjlighet att meddela föreskrifter om att producenter ska inrätta system för egenkontroll för att säkerställa att skyldigheter enligt miljöbalken, föreskrifter som är meddelade med stöd av balken och skyldigheter som följer av EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde följs.

Vidare ska det införas en möjlighet att föreskriva om skyldighet för producenter att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av avfall.

Föreskrifterna ska endast få avse avfall som utgörs av den typ av produkter som producenterna utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, överlåter eller för in till Sverige. Föreskrifter som avser avfall som utgörs även av produkter som producenten inte utvecklat, tillverkat, bearbetat, behandlat, överlåtit eller fört in till Sverige får endast avse den del av avfallet som motsvarar producentens andel av marknaden för nya produkter av sådan typ eller som på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

Bemyndigandet för regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att producenter ska betala avgift för insamling, transport och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg ska tas bort.

Engångsplastpromemorians förslag stämmer delvis överens med regeringens förslag. Promemorians förslag innehåller inte förtydligandet när det gäller producenternas ekonomiska ansvar om att föreskrifterna kan avse avgifter för att täcka det allmännas kostnader för att hantera avfall som skräpats ned och information om nedskräpning. Promemorians förslag avviker vidare från regeringens förslag genom att begränsningen till en andel som står i rimlig proportion till producentens verksamhet i promemorians förslag avser föreskrifter ”om skyldighet för en producent att hantera avfall”. Promemorians förslag på begränsning av vilket avfall som föreskrifterna får omfatta har även en annan språklig utformning än regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inget att invända mot förslaget. *Swedish Match* och *Ekonomistyrningsverket* anser att bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om att producenter ska ansvara ekonomiskt för avfallshantering inte är tillräckligt precist och att det behövs ett tydligare stöd i miljöbalken om det ska vara möjligt att meddela föreskrifter som innebär krav på producenter att betala avgifter som ska täcka kostnaderna för nedskräpning av producenternas produkter på det sätt som föreslås i engångsplastpromemorian. *Swedish Match* framhåller att nedskräpningsavgiften är av sådan karaktär att den inte bör meddelas genom förordning utan genom lag eftersom den faller inom det primära lagområdet.

Några remissinstanser, bl.a. *Convenience Stores*, *Företagarna*, *Japan Tobacco International (JTI)*, *Philip Morris AB*, *Skruf Snus*, *Svensk bensinhandel*, *Svenskt Näringsliv* och *Tobaksleverantörföreningen*, ifrågasätter att krav på producenter att betala avgifter som ska täcka kostnaderna för nedskräpning av producenternas produkter kan anses vara en avgift eftersom det saknas en individuell motprestation. Avgiften utgör därför en skatt som ska beslutas och ändras genom lag. *JTI* och *Philip Morris AB* menar att nedskräpningsavgiften utgör en skatt eftersom avgiften är så hög. *Svensk handel* anser att det faktum att kommunerna ska återbetala medel som inte utnyttjats till Naturvårdsverket men inte till inbetalande producent ger intrycket av att avgiften liknar en skatt. *Ekonomistyrningsverket* och *Skatteverket* har inte några invändningar mot att den föreslagna avgiften utgör en avgift.

Jordbruksverket ser fördelar med att behålla de särskilda bemyndigandena som gäller förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall (15 kap. 16 § miljöbalken), i stället för att som det föreslås i promemorian låta föreskrifträtten omfattas av mer allmänna bemyndiganden om system för utökat producentansvar för avfallshantering. *Jordbruksverket* påpekar att flera kommuner anser att det råder tveksamheter om deras tillsynsansvar för förordningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar eftersom tillsynen gäller en livsmedelsprodukt och kopplingen till att syftet med tillsynen i grunden handlar om en avfallsfråga inte är uppenbar. *Jordbruksverket* anser att detta blir ännu mer otydligt utan något omnämnande av retursystem för flaskor och burkar i 15 kap. miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag

Bemyndigandet bör anpassas efter den nya terminologin

Det nuvarande bemyndigandet i 15 kap. 12 § miljöbalken ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns eller bortskaffas på ett hälso- eller miljömässigt godtagbart sätt. I förarbetena till miljöbalken anges att det ansvar som kan föreskrivas med stöd av bemyndigandet är både det fysiska och det därmed sammanhängande ekonomiska ansvaret. Ansvaret kan även inskränkas till att omfatta endast något av hanteringsens olika led (prop. 1997/98:45, del 2, s. 188). Det finns även ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att producenter ska betala avgift för insamling, transport och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg (27 kap. 7 § miljöbalken).

För att anknyta till terminologin i avfallsdirektivet och den nya förklaringen av system för utökat producentansvar för avfallshantering (se avsnitt 5.2) är det lämpligt att det aktuella bemyndigandet handlar om föreskrifter för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering, dvs. system som innebär att producenter ansvarar ekonomiskt eller organisatoriskt för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel.

Det nuvarande bemyndigandet har använts för att meddela föreskrifter om skyldighet för vissa aktörer att återta levererade köldmedier (se 12 § förordningen [2016:1128] om fluorerande växthusgaser och 11 § förordningen [2016:1129] om ozonnedbrytande ämnen). Med den ändring som nu föreslås, som innebär att bemyndigandet ska användas för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering, kan bemyndigandet inte användas för att meddela föreskrifter om att aktörer ska ta emot avfall på det sätt som föreskrivs i nämnda förordningar. Regeringen bedömer dock att de aktuella bestämmelserna omfattas av bemyndigandet i miljöbalken för regeringen att meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön (15 kap. 39 §).

Bemyndigandet bör ge möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att ansvara ekonomiskt

Bemyndigandet bör ge möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om hanteringen. Detta innebär att föreskrifter kan meddelas om att producenter ska betala en avgift för att t.ex. finansiera avfallshantering som utförs av en annan aktör och information om denna hantering. Föreskrifter kan även meddelas om att producenter ska betala en avgift för att finansiera information till avfallsinnehavarna om hur avfallet ska sorteras och var det ska lämnas för insamling.

Enligt engångsplastdirektivet ska producenter av vissa engångsplastprodukter (t.ex. cigaretter med filter, muggar, matlådor, glass- och godispapper och våtservetter) betala kostnaderna för att städa upp de produkter som skräpas ner (artikel 8). I engångsplastpromemorian föreslås det därför att producenterna av vissa engångsplastprodukter ska betala nedskräpningsavgifter som ska täcka kommunernas och Naturvårdsverkets kost-

nader för nedskräpningen. Förutom de produkter som omfattas av kraven i engångsplastdirektivet föreslås att även portionssnus ska omfattas av kravet att betala nedskräpningsavgift. *Swedish Match* och *Ekonomistyrningsverket* anser att det bemyndigande som föreslås i promemorian inte är tillräckligt precist för att det ska vara möjligt att besluta om nedskräpningsavgifterna i föreskrifter.

De bestämmelser om nedskräpningsavgifter som föreslås i engångsplastpromemorian reglerar flera olika produkter. Avgifterna ska enligt engångsplastdirektivet täcka de kostnader som uppställningen av skräp ger upphov till på ett proportionellt sätt. De föreslagna avgifterna är därför detaljerade och skiljer sig åt mellan de olika produkterna. Dessutom ska avgifterna enligt förslaget ses över och ändras vart tredje år. Flera remissinstanser anser att översynen bör ske oftare än vart tredje år. Vid översynen ska det utredas om eventuellt även andra produkter ska omfattas av avgiften. Inte minst av praktiska skäl är det därför lämpligt att avgiften beslutas genom föreskrifter. För att bemyndigandet inte ska vara för allmänt hållet i denna del bör det uttryckas mer precist. Det bör därför av bemyndigandet uttryckligen framgå att det är möjligt att meddela föreskrifter om krav på producenter att betala avgifter för att täcka det allmänna kostnader för hantering av avfall som skräpats ned.

Enligt engångsplastdirektivet ska producenterna även täcka kostnaderna för att lämna information till konsumenter (artiklarna 8.2, 8.3 och 10). Det bör därför även förtydligas att det med stöd av bemyndigandet är möjligt att meddela föreskrifter som innebär att producenterna ska betala avgifter som ska täcka det allmänna, t.ex. kommunernas och Naturvårdsverkets, kostnader för information om nedskräpning.

Flera remissinstanser ifrågasätter att den föreslagna nedskräpningsavgiften utgör en avgift och anser att den i stället utgör en skatt som måste beslutas av riksdagen (jfr 8 kap. 3 § regeringsformen). Av förarbetena till regeringsformen framgår bl.a. att skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90 s. 213). Även i vissa andra fall anses en penningpålaga ha karaktär av avgift. Detta gäller t.ex. om den tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga.

Gränsdragningen mellan skatt och avgift har belysts i ett flertal lagstiftningsärenden (se t.ex. prop. 1997/98:45, del 1, s. 288 och del 2, s. 286 och prop. 2003/04:145 s. 33–34). Sammanfattningsvis har konstaterats att en pålaga kan godtas som avgift i den mån den utgör vederlag för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldiga. En pålaga som utkrävs av alla som utför en viss verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, utgör däremot en skatt. Det kan diskuteras i vilken utsträckning en avgift ska vara enbart kostnadstäckande för att inte förlora sin karaktär av avgift. Det har påpekats att en viss schablonisering ofta är nödvändig. Avgifterna måste dock utformas så att de står i rimlig proportion till de kostnader som uppkommer för det allmänna, den s.k. självkostnadsprincipen. Vidare har som exempel på avgifter som omfattas av 8 kap. 3 § regeringsformen nämnts avgifter som utgör vederlag för en myndighets prestationer i samband med myndighetsutövning, avgifter för prestationer

som är omedelbart tillgängliga för allmänheten och som inte kan tillhandahållas i det enskilda fallet utan anlitan av offentligrättsliga maktmedel och avgifter som utgör vederlag för prestationer som den enskilde är skyldig att anlita (t.ex. renhållningsavgifter) (Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3:e uppl., 1999 s. 81). Även ersättningar som tas ut av en bransch eller annat kollektiv för att täcka en myndighetskontroll (tillsyn) har ansetts utgöra en avgift (prop. 2016/17:22 s. 347, prop. 1984/85:149 s. 59 och prop. 1978/79:170 s. 131).

Enligt engångsplastdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att producenterna täcker kostnaderna för att städa upp avfallet från producenternas produkter (artikel 8). Det kan genomföras genom ett krav på att producenterna själva ska utföra städningen eller genom att de betalar vad städningen kostar för det allmänna. Enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning är huvudregeln att kommunen har ansvar för gaturenhållningen på allmänna platser och andra platser utomhus där allmänheten får färdas fritt. Kommunerna bör behålla ansvaret för gaturenhållningen på dessa platser eftersom renhållningen är en samhällsviktig funktion som innefattar fler åtgärder än att samla in fimpas, förpackningar och andra engångsplastprodukter som skräpats ner. För att Sverige ska leva upp till kraven i direktivet måste producenterna ersätta det allmänna för kostnaderna för att städa upp producenternas produkter som skräpats ner.

Kostnaderna för nedskräpning och producenternas skyldighet att ersätta den är en konsekvens av att producenterna släpper ut produkter på marknaden. Redan i dag finns ett bemyndigande i miljöbalken för regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att producenter ska betala avgift för insamling, transport och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg (27 kap. 7 § miljöbalken). Ett liknande bemyndigande om en avgift finns i 2 § lagen (1990:1332) om avgifter för miljöfarliga batterier och handlar om avgifter som behövs för att täcka samhällets kostnader för att samla in och oskadliggöra batterier som är förbrukade eller som inte längre används (se prop. 1990/91:36 s. 9, bet. 1990/91:JoU15).

Regeringen anser att det är möjligt att utforma en avgift för nedskräpning på ett sätt som innebär att den inte utgör en skatt. Eftersom bemyndigandet endast ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer en möjlighet att besluta om avgifter för att täcka det allmännas kostnader för nedskräpning och information om nedskräpning ankommer det på regeringen att utforma avgiften på ett sätt som innebär att den inte blir en skatt. Bemyndigandet innebär därför inte att normgivningshierarkin i regeringsformen åsidosätts.

Bemyndigandet kommer att överlappa bemyndigandet i 27 kap. om avgifter. Skillnaden är att bemyndigandet i 27 kap. även ger regeringen möjlighet att överlåta normgivningskompetens till kommuner. Regeringen har dock hittills inte bemyndigat någon kommun att meddela föreskrifter om producentavgifter och det kan för närvarande inte förutses att det kommer finnas något behov av det. Bemyndigandet i 27 kap. miljöbalken bör därför tas bort.

På motsvarande sätt som i dag bör föreskrifter om producentansvar endast få avse avfall som utgörs av sådana produkter som producenterna utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, överlåter eller för in till Sverige

(15 kap. 12 §). Det bör dock förtydligas vad som avses genom att uttrycket ”den typ av produkter” ersätter ”sådana produkter”.

I engångsplastpromemorian föreslås att det, på motsvarande sätt som i dag, också ska anges att föreskrifter om skyldighet för en producent att hantera avfall som utgörs av produkter som producenten inte utvecklat, tillverkat, bearbetat, behandlat, överlåtit eller fört in till Sverige endast får avse den del av avfallet som motsvarar producentens andel av marknaden för nya sådana produkter eller som på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet. Regeringen anser att denna begränsning i bemyndigandet bör avse alla föreskrifter med stöd av bemyndigandet och inte bara föreskrifter om ”skyldighet för en producent att hantera avfall”. På så sätt blir det tydligt att även en s.k. nedskräpningsavgift, som avser det allmännas hantering av avfallet, omfattas av begränsningen.

Det bör förtydligas vad som avses med en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering

I dag omfattar bemyndigandet föreskrifter om att avfallet ska hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt (15 kap. 12 § miljöbalken). Det är lämpligt att förtydliga vad som avses med en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Det bör därför i stället anges att föreskrifter får meddelas om skyldighet för producenter att se till att avfall hanteras i enlighet med bestämmelsen om att hantera avfall så att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljö (15 kap. 11 §). Denna bestämmelse är central både i miljöbalken och i avfallsdirektivet. Föreskrifter bör även få meddelas om skyldighet för producenterna att se till att avfall hanteras på ett sätt som möjliggör en lämplig behandling i enlighet med bestämmelsen om avfallshierarkin (15 kap. 10 §). Även avfallshierarkin är grundläggande både i miljöbalken och i avfallsdirektivet. Den anger den prioriteringsordning som ska gälla vid behandling av avfall.

Bemyndigandet bör ge möjlighet att genomföra de allmänna minimikraven om egenkontroll

De allmänna minimikraven i avfallsdirektivet innebär bl.a. att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att alla produkters producenter och organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för produkters producenters räkning inrättar ett lämpligt system för egenkontroll (artikel 8a.3). Egenkontrollen ska bl.a. utföras för att bedöma kvaliteten på de uppgifter som samlas in och rapporteras i enlighet med det rapporteringssystem som ska inrättas för att samla in uppgifter om produkter som släpps ut på medlemsstatens marknad och omfattas av utökat producentansvar och uppgifter om insamling och behandling av avfall från dessa produkter. Den ska också utföras för att bedöma kvaliteten på de uppgifter som rapporteras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

För att detta krav ska kunna genomföras för de olika producentansvaren bör det införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att inrätta ett system för egenkontroll för att säkerställa att

skyldigheter enligt miljöbalken, föreskrifter som är meddelade med stöd av balken och skyldigheter som följer av EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde följs.

Bemyndigandet bör ge möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av avfall

I dag finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter om att insamlings-system för förpackningar för konsumtionsfärdig dryck av plast eller metall ska utformas så att de genom utbetalning av pant eller premie uppmuntrar att förpackningar lämnas till systemet (15 kap. 16 § 1 miljöbalken). I engångsplastpromemorian föreslås att det nuvarande retursystemet för plastflaskor och metallburkar ska utvidgas och omfatta även annat än konsumtionsfärdig dryck. I betänkandet Använd det som fungerar (SOU 2021:26) finns även förslag om hur producentansvaret för elutrustning kan kompletteras med ett pantsystem för mobiltelefoner. I engångsplastpromemorian föreslås att bemyndigandet ska utvidgas och att det inte längre ska hänvisas särskilt till förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall. Jordbruksverket anser att detta förstärker den otydlighet som finns när det gäller omfattningen av kommunernas tillsynsansvar på avfallsområdet. Regeringen anser inte att bemyndigandenas placering inom 15 kap. miljöbalken kan påverka tillsynsansvaret och anser att det saknas skäl att begränsa bemyndigandet till att endast omfatta vissa produkter. Det nuvarande bemyndigandet bör därför ersättas av ett bemyndigande som ger möjlighet att meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av avfall. Detta skulle bl.a. innefatta en möjlighet att utforma insamlingen av avfall på ett sätt som innebär att man genom pant eller premie uppmuntrar innehavarna att lämna avfallet till den som samlar in.

I dag finns också en bestämmelse som ger möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter av förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall att se till att förpackningarna förses med märkning med uppgifter om insamlingssystemet (15 kap. 16 § 2). Bemyndigandet kan sägas överlappa bemyndigandet om föreskrifter om skyldighet för producenter att märka en vara eller förpackning (15 kap. 13 § 1). Motsvarande föreskrifter kommer också att kunna meddelas med stöd av det bemyndigande som föreslås ovan om åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av avfall. Bemyndigandet som rör förpackningar för konsumtionsfärdig dryck kan därför utgå.

7.2 Bemyndigande att meddela föreskrifter för att främja avfallsförebyggande åtgärder eller en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering

Regeringens förslag: Bemyndigandet som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att främja avfallsförebyggande

åtgärder eller en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering ska kompletteras. Bemyndigandet ska kompletteras på så sätt att föreskrifter ska få meddelas om att producenter ska

- se till att produkter är märkta,
- vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av använda produkter, och
- vidta andra avfallsförebyggande åtgärder.

Ordet produkt ska ersätta vara eller förpackning i bemyndigandet.

Det ska även införas en bestämmelse om att föreskrifter om skyldighet för en producent att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av använda produkter enbart ska få avse den del av marknaden som motsvarar producentens andel av marknaden för sådana produkter eller som på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

Den nuvarande begränsningen som innebär att föreskrifter om att andra varor än förpackningar ska ha viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet endast får avse sådana skyldigheter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen ska tas bort.

Bemyndigandet att meddela föreskrifter om krav på tillstånd för yrkesmässig tappning av konsumtionsfärdig dryck och införsel till Sverige av konsumtionsfärdig dryck ska tas bort. Bemyndigandet att meddela föreskrifter om avgift vid införsel, och andra åtgärder som behövs för att säkerställa att inhemska och till Sverige införda förpackningar kan konkurrera på lika villkor ska tas bort.

Engångsplastpromemorians förslag stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Skyldigheter bör kunna föreskrivas för både producenter och producentansvarsorganisationer

I dag finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter för att främja avfallsförebyggande åtgärder eller en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering (15 kap. 13 § miljöbalken). Bemyndigandet omfattar föreskrifter om skyldighet för producenterna att märka en vara eller förpackning, lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen eller material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden, och se till att varor eller förpackningar har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.

Det kan finnas behov av att även i fortsättningen kunna meddela föreskrifter om skyldighet för producenter som inte omfattas av ett system för utökad producentansvar att vidta åtgärder för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Sådana föreskrifter skulle t.ex. kunna innebära en skyldighet för producenter som inte bär ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel att märka en vara eller lämna uppgifter av betydelse för möjligheten att återvinna en produkt. Denna föreskrifts-

möjlighet bör därför finnas kvar, men ändras något enligt vad som framgår nedan.

I avsnitt 7.3 föreslås att det ska införas ett bemyndigande som ger möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för en producentansvarsorganisation att fullgöra sådana skyldigheter som avses i den nu aktuella bestämmelsen. Bemyndigandet bör därför utformas så att sådana skyldigheter ska kunna föreskrivas både för producenter och för producentansvarsorganisationer. Det görs lämpligen genom att föreskrifterna ska omfatta att producenterna ska se till att produkter är märkta i stället för att märka dem.

På samma sätt som i förklaringen av producent (se avsnitt 5.1) bör ”vara eller förpackning” i de aktuella bemyndigandena bytas ut mot ”produkter”.

Föreskrifter om att varor ska ha en viss sammansättning bör kunna avse även andra produkter än förpackningar

Det nuvarande bemyndigandet att meddela föreskrifter om att producenter ska se till att varor eller förpackningar har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet innehåller en begränsning som innebär att sådana föreskrifter i fråga om andra varor än förpackningar endast får avse skyldigheter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (15 kap. 13 § andra stycket).

Möjligheten att meddela föreskrifter om krav på förpackningars sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet infördes med miljöbalken. Bestämmelsen gav regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om förpackningar som behövdes för att Sverige skulle uppfylla kraven i förpackningsdirektivet (prop. 1997/98:45, del 2, s. 188). Bemyndigandet utökades senare för att det fanns behov av föreskrifter om annat än förpackningar, bl.a. för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE-direktivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/95/EG av den 27 januari 2003 om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter (RoHS-direktivet). Det konstaterades att det var viktigt att gå vidare med arbetet med utveckling av miljöanpassade varor och produkter såväl inom EU som nationellt. Samtidigt påpekades att det är viktigt att analysera konsekvenserna för industrins konkurrenskraft av att Sverige går vidare nationellt. Det konstaterades att möjligheten att meddela föreskrifter på nationell nivå är begränsad, bl.a. mot bakgrund av att nationella krav på varors sammansättning kan utgöra handelshinder som inte accepteras av gemenskapsrätten. Eftersom regeringen inte hade några konkreta planer på att meddela andra föreskrifter om varors sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet än vad som följde och kunde följa av EU-rättens krav begränsades bemyndigandet till att gälla föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 2002/03:117 s. 68–70).

När det inte är fråga om genomförande av skyldigheter som följer av EU-rätten är möjligheten att meddela föreskrifter på nationell nivå om varors sammansättning begränsad. Nationella krav på varors sammansättning kan utgöra handelshinder som inte är förenliga med EU-rätten. För

att nationella regler för vissa varor, s.k. tekniska föreskrifter, och e-tjänster inte ska skapa hinder i onödan finns det en procedur inom EU som innebär att medlemsstater måste anmäla sina nya regelförslag till kommissionen. Detta regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

I vilken utsträckning tänkta bestämmelser motsvarar skyldigheter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i EU är ofta en bedömningsfråga. Inte sällan innebär bestämmelser i direktiv att medlemsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder för att uppnå vissa resultat. Det finns ofta flera sätt att uppnå dessa resultat och olika åtgärder påverkar olika aktörer på olika sätt. Ett exempel på detta är kravet i avfallsdirektivet på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att förebygga avfallsgenerering och att åtgärderna bl.a. ska minska avfallsgenereringen i processer inom bygg- och rivningsverksamhet. För att genomföra detta har Sverige valt att införa krav på att den kontrollplan som ska tas fram i samband med en bygg- eller rivningsåtgärd ska innehålla uppgifter om vilka byggprodukter som kan återanvändas och hur dessa ska tas om hand. Detta var ett sätt av flera tänkbara möjligheter att uppfylla kravet (se prop. 2019/20:156 s. 50–53, 81 och 82). Även när det gäller t.ex. materialåtervinningsmål kan olika åtgärder vidtas för att målet ska uppnås, varav en åtgärd kan vara föreskrifter om att en vara ska ha en viss sammansättning för att den ska vara möjlig att materialåtervinna. Det är således ofta svårt att bedöma om det är fråga om skyldigheter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i EU och därmed omfattas av det nuvarande bemyndigandet. Regeringen anser att saknas anledning att i detta avseende reglera bemyndigandet avseende förpackningar på annat sätt än för andra produkter. Eftersom möjligheten att besluta om föreskrifter på nationell nivå ändå är begränsad genom EU-rätten bör den nuvarande begränsningen av bemyndigandet tas bort.

Föreskrifter bör kunna meddelas om skyldighet för producenter att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling även av produkter

I ändringsdirektivet till avfallsdirektivet anges att förebyggande av avfall är det effektivaste sättet att förbättra resurseffektiviteten och minska miljöpåverkan från avfall. Det är därför viktigt att medlemsstaterna vidtar lämpliga åtgärder för att förebygga avfallsgenerering. Som en del av sådana åtgärder bör medlemsstaterna främja inrättande av och stöd till nätverk för återanvändning och reparation, t.ex. pantsystem och system för återlämnande och återfyllnad (skäl 29). I bilaga IVa till avfallsdirektivet nämns även pantsystem och andra åtgärder för uppmuntran till effektiv insamling av använda produkter och material som exempel på ekonomiska styrmedel och andra åtgärder för att ge incitament till tillämpningen av avfallshierarkin.

Möjligheten att meddela föreskrifter om detta bör inte finnas enbart när det gäller avfall utan också för produkter, dvs. sådant som inte är avfall. Det bör därför finnas en möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling även av produkter. Detta innefattar bl.a. en möjlighet att utforma insam-

lingen av produkter på ett sätt som innebär att man uppmuntrar innehavarna att lämna produkten till den som samlar in genom pant eller premie.

När det gäller skyldigheten att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av använda produkter så är det på samma sätt som när det gäller skyldigheter för en producent att hantera avfall motiverat att begränsa ansvaret för produkter som producenten inte har utvecklat, tillverkat, bearbetat, behandlat, överlåtit eller fört in till Sverige. En begränsning bör därför införas som innebär att skyldigheten enbart får avse den del av marknaden som motsvarar producentens andel av marknaden för sådana produkter eller som på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

Föreskrifter bör kunna meddelas om skyldighet för producenter att vidta avfallsförebyggande åtgärder

Som framgår ovan framhålls i ändringsdirektivet att förebyggande av avfall är det effektivaste sättet att förbättra resurseffektiviteten och minska miljöpåverkan från avfall. I direktivet betonas vikten av att medlemsstaterna använder sig av åtgärder för att skapa incitament för en tillämpning av avfallshierarkin som innebär att uppkomsten av avfall i första hand ska förebyggas (skäl 15 till ändringsdirektivet).

Det finns i dag ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för den som driver ett insamlingssystem att vidta åtgärder för att främja återanvändning (15 kap. 15 § 3 b). Eftersom regelverket bör utvecklas på ett sätt som innebär att avfall i allt större utsträckning förebyggs bör det även i fortsättningen finnas ett motsvarande bemyndigande. Ett sådant bemyndigande bör inte finnas enbart när det gäller insamlingssystem utan även för producenter. Möjligheten att meddela föreskrifter bör dock inte begränsas till åtgärder för att främja återanvändning utan bör omfatta även andra avfallsförebyggande åtgärder. På så sätt ges en möjlighet att inom ramen för respektive producentansvar utforma lösningar som innebär olika avfallsförebyggande åtgärder. Ovan föreslås bl.a. att det ska införas ett bemyndigande som ger möjlighet att föreskriva om skyldighet för producenter att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av använda produkter. Det bör dock också införas ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter att vidta även andra avfallsförebyggande åtgärder.

Bemyndigandet om tillstånd för tappning och införsel av konsumtionsfärdig dryck bör tas bort

Lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar och lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium upphörde att gälla 2006. I stället infördes bemyndiganden i 15 kap. miljöbalken och bestämmelser om förbud för producenter att överlåta eller saluföra förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall i förordningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar. Enligt lagen om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium krävdes tillstånd för att bedriva verksamhet som avser att genom ett pantsystem främja återvinning av dryckesförpackningar av aluminium. AB Svenska Returpack var den enda verksamhet som hade tillstånd enligt lagen. Lagen

om vissa dryckesförpackningar avsåg endast dryckesförpackningar gjorda av polyetylentereftalat (PET). Vid yrkesmässig försäljning av konsumtionsfärdig dryck på PET-flaska krävdes att den som tappade eller importerade drycken på flaska hade beviljats ett så kallat hanterings-tillstånd av Jordbruksverket. För att ett sådant tillstånd skulle beviljas krävdes att PET-flaskan ingick i ett retursystem (se prop. 2002/03:117 s. 71–73).

I utredningen som föregick regeringens förslag att upphäva lagen om vissa dryckesförpackningar och lagen om återvinning av dryckesförpackning av aluminium och att införa bemyndigande i miljöbalken konstaterades att det förekom ett omfattande fusk genom illegal överlåtelse av importerade dryckesförpackningar som borde ingå i pantsystemet. Möjligheten att kräva hanterings-tillstånd vid import eller införsel övervägdes men bedömningen var att införandet av gränskontroller var en alltför ingripande åtgärd för att komma till rätta med detta problem.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) innehåller bestämmelser om fri rörlighet för varor och personer som innebär att den inre marknaden ska omfatta ett område utan inre gränser och med fri rörlighet för bl.a. varor. I princip är sådana kontroller som enbart grundas på att en vara passerar en gräns inte tillåtna. Vissa undantag finns men gäller främst varor som narkotika och vapen. Det föreslogs i stället att en bestämmelse skulle införas enligt vilken yrkesmässig överlåtelse av dessa förpackningar endast får ske om flaskorna ingår i ett godkänt retursystem (se SOU 2001:102 s. 523).

I förordningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar finns ett överlåtelseförbud (10 §). Förbudet är meddelat med stöd av ett bemyndigande i miljöbalken (15 kap. 16 § 3). Bemyndigandena om krav på tillstånd för yrkesmässig tappning av konsumtionsfärdig dryck (15 kap. 16 § 4) och krav på tillstånd för införsel till Sverige av sådan dryck (15 kap. 16 § 5) har inte utnyttjats. Regeringen anser att dessa bemyndiganden inte behövs och bör utgå.

I dag finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i fråga om förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall meddela föreskrifter om avgift vid införsel, och de andra åtgärder som behövs, för att säkerställa att inhemska och till Sverige införda förpackningar av detta slag kan konkurrera på lika villkor (15 kap. 16 § 6). Med producent avses i 15 kap. bl.a. den som yrkesmässigt för in produkter till Sverige. Det innebär att det är möjligt att föreskriva om att den som yrkesmässigt för in produkter till Sverige ska uppfylla de krav som ställs på producenter. I avsnitt 7.3 föreslås bl.a. ett bemyndigande som omfattar föreskrifter om skyldighet för producenter att anlita en producentansvarsorganisation som förebygger eller hanterar avfall avseende producenternas produkter. I samma avsnitt föreslås också ett bemyndigande som omfattar föreskrifter om kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas. Eftersom det med stöd av dessa bemyndiganden är möjligt att föreskriva om åtgärder som säkerställer att inhemska och till Sverige införda produkter kan konkurrera på lika villkor bör bemyndigandet som omfattar föreskrifter om avgift vid införsel m.m. tas bort.

7.3 Bemyndigande att meddela föreskrifter om producentansvarsorganisationer

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om

1. skyldighet för producenter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation,

2. förbud att yrkesmässigt överlåta eller saluföra produkter om produktens producent inte tillhandahåller eller har anlitat en producentansvarsorganisation,

3. att det krävs tillstånd, godkännande eller anmälan för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation,

4. kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas, och

5. skyldigheter för en producentansvarsorganisation att fullgöra sådana skyldigheter som avses i bemyndigandena som ger möjlighet att meddela föreskrifter för att införa system för utökad producentansvar för avfallshantering och för att främja avfallsförebyggande åtgärder eller en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Bemyndigandet att meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar ska endast gälla avfall som samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter för att införa system för utökad producentansvar för avfallshantering.

Engångsplastpromemorians förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag. Promemorians förslag omfattar inte möjligheten för producenter att "tillhandahålla" en producentansvarsorganisation eller föreskrifter om krav på "godkännande" för drift av en producentansvarsorganisation. Promemorians förslag avviker vidare från regeringens förslag genom att det i promemorian föreslås att överlåtelse- eller saluföringsförbudet endast ska kunna avse producenter. Promemorians förslag när det gäller den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut av producenter har också en annan språklig utformning än regeringens förslag.

Utredningens förslag (SOU 2020:72) stämmer inte överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår att det nuvarande bemyndigandet som ger möjlighet att meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter av vissa produkter att se till att produkterna omfattas av ett insamlingssystem ska utökas till att också omfatta producenter av textil.

Remissinstanserna (engångsplastpromemorian) har inget att invända mot förslaget.

Remissinstanserna (SOU 2020:72) har inget att invända mot förslaget, även om *Textilimportörerna* invänder mot ett producentansvar för textil och *Konkurrensverket* anser att även andra lösningar än ett producentansvar bör undersökas och bedömas.

Skälen för regeringens förslag

Möjligheten att föreskriva att producenter ska tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation bör inte vara begränsad till vissa produkter

Som anges i avsnitt 4.2 har medlemsstaterna skyldighet att vidta åtgärder för att säkerställa att alla system för utökat producentansvar som har inrättats före den 4 juli 2018 uppfyller de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet. Det finns stora variationer i regleringen av de nuvarande producentansvaren. De har olika syften och i arbetet med att se över dessa kommer det att finnas behov av olika lösningar.

I den nuvarande regleringen finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter av förpackningar, producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter och producenter av elektriska eller elektroniska produkter att se till att förpackningarna, papperet eller de elektriska och elektroniska produkterna omfattas av ett insamlingssystem för behandling eller återanvändning (15 kap. 15 § miljöbalken). I avsnitt 5.3 föreslås att uttrycket producentansvarsorganisation ska ersätta uttrycket insamlingssystem. En producentansvarsorganisation föreslås vara en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter. I engångsplastpromemorian föreslås att producenter av tobaksvaror ska vara skyldiga att tillhandahålla ett insamlingssystem. För att genomföra kraven i engångsplastdirektivet krävs även att det införs producentansvar för fiskeredskap som innefattar krav på insamling av avfall från fiskeredskap. Dessutom föreslås i betänkandet Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin (SOU:2020:72) att det ska införas ett insamlingsystem för textil. För att det ska vara möjligt för regeringen att meddela föreskrifter om krav på insamlingssystem för dessa produkter krävs att bemyndigandet utvidgas. Det finns inte skäl att begränsa bemyndigandet på ett sätt som innebär att sådana föreskrifter endast kan meddelas för vissa produkter.

Bemyndigandet bör ge möjlighet att föreskriva om en skyldighet för producenter att antingen anlita en producentansvarsorganisation eller själva tillhandahålla en sådan organisation. Det senare skulle t.ex. kunna ske genom att producenten skapar ett aktiebolag för ändamålet och låter bolaget förebygga eller hantera avfall från producentens produkter.

Möjlighet att föreskriva om skyldigheter för en producentansvarsorganisation bör införas

Som framhålls i avsnitt 5.3 infördes bemyndigandet att meddela föreskrifter om skyldighet för producenter av vissa produkter att se till att deras produkter omfattas av ett insamlingssystem efter att man hade konstaterat att en stor brist med reglerna om producentansvar för förpackningar och returpapper var att det var svårt för kommunen att bedriva en effektiv tillsyn. Det hörde samman med att producenterna hade bildat eller anlitat materialbolag som skötte det praktiska arbetet med producentansvaret. Syftet med förändringen var att det skulle vara möjligt att föra över vissa skyldigheter från producenterna till insamlingssystemen. Sådana skyldigheter har lagts på tillståndspliktiga insamlingssystem. Det har gjorts med

stöd av bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om tillstånd för yrkesmässig drift av ett insamlingssystem (15 kap. 15 § 2). Skyldigheter för insamlingssystemen föreskrivs i de villkor som gäller för tillståndet.

Det vore praktiskt om skyldigheter för insamlingssystemen inte behövde knytas till tillståndsgivningen. Det bör därför införas en uttrycklig möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för en producentansvarsorganisation att fullgöra motsvarande skyldigheter som producenterna kan bli skyldiga att fullgöra. Det bör gälla både sådana skyldigheter som omfattas av bemyndigandet om föreskrifter för att införa system för utökad producentansvar för avfallshantering och bemyndigandet om föreskrifter för att främja avfallsförebyggande åtgärder eller en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering. Ett sådant bemyndigande kan också ersätta det nuvarande bemyndigandet om skyldighet för den som driver ett insamlingssystem att lämna information till producenter och avfallsproducenter om återanvändning, sortering, insamling och behandling och att vidta åtgärder för att främja återanvändning (15 kap. 15 § 3).

Bemyndigandet att meddela föreskrifter om tillstånd för yrkesmässig drift av ett insamlingssystem bör finnas kvar. Ett krav på tillstånd måste visserligen anses omfatta även ett krav på s.k. godkännande (jfr förordningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar). Eftersom ordet godkännande används på andra ställen i miljöbalken, t.ex. i bestämmelsen om att tillstånd eller godkännande får ges för begränsad tid (16 kap. 2 §), är det lämpligt att bemyndigandet uttryckligen även omfattar krav på godkännande. Även krav på anmälan bör uttryckligen omfattas av bestämmelsen. Olika typer av producentansvar kan kräva olika typer av reglering, och i vissa fall kan en anmälningsplikt vara tillräckligt.

Förhållandet mellan kommunens ansvar och producentansvarsorganisationernas ansvar

I det nuvarande bemyndigandet som omfattar föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att deras varor omfattas av ett insamlingssystem (15 kap. 15 § andra stycket miljöbalken) finns en begränsning som innebär att sådana föreskrifter endast får avse producenter som omfattas av föreskrifter enligt 15 kap. 12 §, dvs. föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns eller bortskaffas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Förklaringen till begränsningen framgår av förarbetena där det anges att begränsningen motsvarar den bestämmelse som tidigare fanns i 15 kap. 8 § första stycket första meningen (prop. 2015/16:166 s. 70). I denna paragraf finns bestämmelser om att varje kommun ska ansvara för att hushållsavfall inom kommunen ska transporteras och behandlas om inte annat föreskrivs med stöd av 6 §.

I dag finns motsvarande bestämmelse i 15 kap. 21 § där det framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar att transportera bort och behandla avfall i fråga om avfall som omfattas av producentansvar enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 §. Eftersom det föreslås ett bemyndigande som ger möjlighet att meddela föreskrifter med skyldigheter för en producentansvarsorganisation att fullgöra sådana skyldigheter som avses i 15 kap. 12 § behöver en följdändring göras som innebär att det

i 15 kap. 21 § görs en hänvisning även till 15 kap. 15 §. Bemyndigandet i 15 kap. 21 § ger då möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar för att behandla och transportera allt avfall som ska samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation. Genom detta tillägg kan eventuella konflikter mellan producentansvarsorganisationers ansvar och kommunens ansvar hanteras genom föreskrifter som meddelas med stöd av 15 kap. 21 §. Den nuvarande begränsningen i 15 kap. 15 § andra stycket kan därför tas bort.

Möjligheten att föreskriva om överlåtelseförbud bör inte vara begränsad till vissa produkter

Det finns i dag ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i fråga om förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall meddela föreskrifter om förbud för producenter av sådana förpackningar att överlåta eller saluföra dem om de inte omfattas av ett insamlingssystem (15 kap. 16 § 3). Det saknas skäl att begränsa detta bemyndigande till att endast omfatta dessa produkter. Det bör därför införas ett sådant bemyndigande för alla produkter. I engångsplastpromemorian föreslås att bemyndigandet, liksom i dag, ska omfatta ”förbud för producenter”. Ett sådant förbud har införts i förordningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar. Bestämmelsen innebär att konsumtionsfärdig dryck i plastflaska eller metallburk får överlåtas yrkesmässigt endast om plastflaskan eller burken ingår i ett godkänt retursystem (10 §). Förbudet omfattar således inte uttryckligen enbart producenter. Förklaringen av producent i miljöbalken omfattar dock alla som yrkesmässigt överlåter en vara eller en förpackning (15 kap. 9 §). Ett förbud med stöd av bemyndigandet behöver således inte avse endast den som i en producentansvarsförordning ska anses vara produktens producent. För att tydliggöra detta anser regeringen att det i bemyndigandet inte bör anges att förbudet ska avse en producent. I stället bör bemyndigandet omfatta föreskrifter om förbud att yrkesmässigt överlåta eller saluföra produkter om produktens producent inte tillhandahåller eller har anlitat en producentansvarsorganisation.

Föreskrifter om den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna

De allmänna minimikraven i avfallsdirektivet innebär bl.a. att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att de ekonomiska bidrag som betalas av produktens producent för att fullgöra skyldigheter inom utökat producentansvar täcker vissa angivna kostnader (artikel 8a.4). Vid kollektivt fullgörande av skyldigheter inom utökat producentansvar (dvs. genom en producentansvarsorganisation) ska medlemsstaterna säkerställa att de ekonomiska bidrag som betalas av producenterna när så är möjligt anpassas till enskilda produkter eller grupper av liknande produkter, särskilt med hänsyn till deras hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet samt till förekomsten av farliga ämnen (artikel 8.4 b). En s.k. livscykelstrategi ska tillämpas. Syftet med bestämmelsen är att producenter som producerar miljömässigt bra produkter ska betala mindre än producenter som producerar produkter som t.ex. är svåra att materialåtervinna eller som håller sämre och därmed blir avfall

fortare. På så sätt kan den ersättning som producentansvarsorganisationer tar ut av producenterna vara ett sätt att styra producenterna mot att släppa ut produkter på marknaden som bidrar till en cirkulär ekonomi. Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att bidragen inte överstiger de kostnader som krävs för att tillhandahålla avfallshanteringen på ett kostnadseffektivt sätt (artikel 8.4 c). Det senare handlar om att en producentansvarsorganisation – även om den oftast ägs av producenterna själva – har en stark position i förhållande till producenterna, särskilt små producenter, och inte ska kunna utnyttja sin ställning genom att t.ex. ta ut oskälig ersättning.

Kommissionen arbetar för närvarande med en vägledning om genomförandet av bl.a. dessa delar i de allmänna minimikraven. Enligt avfallsdirektivet har kommissionen också möjlighet att, om det behövs för att undvika snedvridning av den inre marknaden, anta genomförandeakter i syfte att fastställa kriterier för enhetlig tillämpning av bestämmelsen om producenternas ekonomiska bidrag, utan att därmed exakt bestämma bidragens storlek (artikel 8.5).

Bestämmelserna i avfallsdirektivet innebär att medlemsstaterna behöver ange vissa kriterier för hur producentansvarsorganisationerna ska bestämma vilken ersättning de tar ut av producenterna. Kriterierna kommer behöva variera för olika producentansvar. För förpackningar kan det t.ex. behöva anges vilka kategorier av förpackningar som ska anses vara miljömässigt bättre – och för vilka därmed en lägre ersättning ska betalas – än andra förpackningar. Detsamma gäller producentansvaret för elutrustning, där hänsyn behöver tas till t.ex. möjligheterna att reparera en produkt. Kriterierna för vad som ska premieras kommer behöva ses över med viss regelbundenhet i takt med den tekniska utvecklingen. Det kan också behöva ställas krav på producentansvarsorganisationerna att se över den ersättning de tar ut och utvärdera hur de har påverkat producenterna.

Enligt regeringsformen ska föreskrifter som avser enskildas ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag (8 kap. 2 § 1). Riksdagen kan inte bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter (8 kap. 3 §). Regeringen anser att sådana föreskrifter som beskrivs ovan inte lämpar sig för en lagreglering och därför inte bör utformas som civilrättsliga föreskrifter. De bör i stället vara näringsrättsliga genom att de reglerar producentansvarsorganisationens skyldigheter när det gäller hur ersättningen ska bestämmas. Föreskrifterna ska därmed inte kunna åberopas av en enskild gentemot en annan enskild och de ska inte kunna påverka t.ex. giltigheten av ett avtal mellan en producent och en producentansvarsorganisation. I stället bör det vara en tillsynsmyndighet som övervakar att bestämmelserna följs och som ingriper mot en producentansvarsorganisation som inte följer bestämmelserna. Det bör därför införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas.

Grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och Europakonventionen

Enligt regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag

(2 kap. 17 §). Vidare anges (2 kap. 19 §) att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom (artikel 1). Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Det anges vidare att inskränkningar som är nödvändiga för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse är tillåtna.

Förslagen i denna lagrådsremiss innebär en utökad möjlighet att meddela föreskrifter om krav på producenter, t.ex. att vidta avfallsförebyggande åtgärder eller att anmäla viss verksamhet samt om förbud att yrkesmässigt överlåta eller saluföra vissa produkter. Det rör sig om föreskrifter som skulle kunna aktualisera de ovan nämnda bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Den föreslagna regleringen är av väsentlig betydelse för att uppnå en effektiv avfallshantering och syftar till att undvika skador på människors hälsa och miljön. Skyddet av en hälsosam och god miljö utgör ett angeläget allmänt intresse som kan motivera aktuella inskränkningar. Vid utformningen av de föreskrifter som kan meddelas med stöd av den föreslagna regleringen måste beaktas att dessa ska vara proportionerliga och alltså inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt. Regeringen bedömer dock att förslagen i lagrådsremissen är förenliga med kraven i regeringsformen och Europakonventionen.

7.4 Bemyndigande att meddela föreskrifter om att det krävs anmälan för ett yrkesmässigt system för återanvändning av förpackningar

Regeringens förslag: Bemyndigandet att meddela föreskrifter om att det krävs anmälan för den som driver ett system för återanvändning av förpackningar ska begränsas genom att föreskrifter endast ska få meddelas för yrkesmässiga system. Bemyndigandet ska dock utökas så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även får möjlighet att meddela föreskrifter om att den som avser att driva ett sådant system ska anmäla det.

Engångsplastpromemorians förslag stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för den som driver ett system för återanvändning av förpackningar att anmäla detta (15 kap. 15 § 4 miljöbalken). I förpackningsdirektivet har det införts ökade krav på återanvändning av förpackningar. Bemyndigandet infördes i miljöbalken för att det ska vara möjligt att uppfylla rapporteringskraven i förpackningsdirektivet (prop.

2019/20:156 s. 63–64). Bemyndigandet bör dock begränsas så att det endast omfattar yrkesmässiga system.

Det bör även göras en ändring som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som avser att driva ett yrkesmässigt system för återanvändning av förpackningar ska anmäla det.

På grund av de ändringar som föreslås av bemyndigandena i 15 § miljöbalken är det lämpligt att flytta detta bemyndigande till en egen paragraf (16 §).

7.5 Bemyndigande att meddela föreskrifter om tillstånds-, anmälnings- eller registreringsplikt för avfallshantering

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd, anmälan eller registrering för att yrkesmässigt hantera avfall. Bemyndigandet ska ersätta de nuvarande bemyndigandena om anmälningsplikt för yrkesmässig insamling, för yrkesmässiga handlare och mäklare samt för yrkesmässiga transportörer.

Engångsplastpromemorians förslag stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd eller anmälan för att yrkesmässigt transportera avfall (15 kap. 17 §). Det finns också ett bemyndigande som ger möjlighet att meddela föreskrifter om att det krävs en anmälan till den myndighet som regeringen bestämmer eller till kommunen för att yrkesmässigt samla in avfall eller yrkesmässigt köpa eller sälja avfall eller förmedla avfall för behandling (15 kap. 18 §).

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna se till att den nationella behöriga myndigheten upprättar register över vissa verksamheter som inte omfattas av tillståndskrav. Dessa verksamheter är verksamhetsutövare som yrkesmässigt samlar in eller transporterar avfall, handlare eller mäklare och verksamhetsutövare som omfattas av undantag från tillståndskraven (artikel 26). Enligt avfallsdirektivet får medlemsstaterna undanta verksamhetsutövare från kravet på tillstånd för behandling av avfall under vissa förutsättningar (artiklarna 24 och 25).

Naturvårdsverket har utrett möjligheten att göra undantag från tillståndsoch anmälningsplikt för verksamheter som behandlar avfall. Om möjligheten att göra undantag från tillståndsplikten utnyttjas i svensk rätt är det lämpligt att det i 15 kap. finns ett bemyndigande som innebär att det kan meddelas föreskrifter om krav på registrering. Syftet med ett registreringskrav är att det ska finnas ett enklare förfarande där myndigheten som mottar registreringen inte ska vara skyldig att utreda om det behövs föreläggande om försiktighetsmått eller förbud med anledning av registreringen. Myndigheten ska genom registreringen få vetskap om vilka

aktörer som finns och kunna upprätta ett register som kan användas vid tillsyn av verksamheterna. För att tydliggöra skillnaden mellan en anmälan som ska göras enligt 9 kap. miljöbalken, miljöprövningsförordningen (2013:251) eller förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och en sådan anmälan som ska göras av mäklare av avfall kan det finnas skäl att använda ordet registrering.

Viss hantering av avfall är miljöfarlig verksamhet. Regeringen har möjlighet att meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller anmälan bedriva viss miljöfarlig verksamhet (9 kap. 6 § miljöbalken). Det nuvarande bemyndigandet i 15 kap. överlappar därför redan i dag till viss del det bemyndigandet. Regeringen bedömer dock att detta inte är ett problem. De föreskrifter som meddelas med stöd av de olika bemyndigandena har ofta olika syften. När bemyndigandena utnyttjas får hänsyn tas till vilka föreskrifter som redan har meddelats.

Som anges i inledningen till avsnitt 7 finns det skäl att minska antalet bemyndiganden där det är lämpligt för att göra utrymmet för att meddela föreskrifter tydligare. Regeringen anser att det är lämpligt att ersätta de två bemyndigandena om yrkesmässig transport och om yrkesmässig insamling, handlare och mäklare med ett bemyndigande där regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd, anmälan eller registrering för att yrkesmässigt hantera avfall.

8 Bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldigheter för den som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter som gäller den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar till slutanvändare i Sverige. Föreskrifterna får innebära att förmedlaren

1. ska vara skyldig att registrera sig, och
2. endast får förmedla distansförsäljning från säljare som har uppfyllt skyldigheter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation.

Utredningens förslag (SOU 2020:72) stämmer delvis överens med regeringens förslag. Utredningens förslag innebär att den som yrkesmässigt förmedlar en vara eller en förpackning ska anses vara producent. Utredningen föreslår också en bestämmelse i förordning som innebär att en förmedlare av textilprodukter endast får förmedla försäljning från producenter som har uppfyllt sin skyldighet att se till att ett insamlings-system kan ta hand om det textilverfall som producenten ansvarar för. Utredningen föreslår inte någon registreringsplikt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Avfall Sverige* ställer sig positivt till att den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av textil till slutanvändare i Sverige endast får förmedla sådan försäljning från producenter som uppfyllt vissa angivna skyldigheter inom ramen för producentansvaret. *Länsstyrelsen i Skåne* konstaterar att utkrävandet av producentansvar för utländska aktörer som via distans säljer direkt till svenska slutanvändare kommer att vara mycket svårt. De åtgärder som utredningen föreslår när det gäller förmedlare kommer inte att kunna fånga upp situationer då slutanvändare i Sverige genomför beställningar på utländska webbplatser via internet.

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget till reglering av förmedlare, eftersom det kan få stor betydelse för möjligheten att fånga upp företag utanför Sverige som säljer produkter till svenska slutanvändare. *Naturvårdsverket* anser att det också bör övervägas att ställa krav på förmedlare att anmäla sig till *Naturvårdsverket*, eftersom det skulle förbättra möjligheten till tillsyn av distansförsäljare.

Kommerskollegium uppskattar att utredningen har gjort en bedömning av förslagets förhållande till e-handelsdirektivet. Myndigheten delar utredningens bedömning att det, utifrån gällande rätt, inte är enkelt att avgöra det exakta tillämpningsområdet av den s.k. ursprungslandsprincipen. *Kommerskollegium* anser att det behövs en närmare analys av hur bestämmelser om att förmedlare endast får förmedla från producenter som uppfyller reglerna om producentansvar förhåller sig till förbudet mot allmänna övervakningsskyldigheter i e-handelsdirektivet.

Skälen för regeringens förslag

Förutsättningar för en rättvis behandling av alla aktörer

E-handeln innebär en särskild utmaning eftersom det är svårt att se till att e-handelsföretag utanför Sverige uppfyller sina skyldigheter i ett nationellt producentansvar samtidigt som det avfall som uppstår till följd av e-handeln i praktiken i många fall kommer att samlas in av en producentansvarsorganisation. Bestämmelserna om producentansvar bör därför utformas så att en rättvis behandling av alla aktörer och en finansiering av producentansvaret kan säkerställas, oavsett hur varorna distribueras.

I avfallsdirektivet uppställs krav på att de nationella producentansvaren ska utformas så att de säkerställer likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek (artikel 8a.1 d). Detta innebär ett förbud mot att diskriminera utländska producenter. Det innebär att de system som producenter ska kunna anlita ska vara öppna för alla producenter. Avfallsdirektivet innehåller också krav på vilka kostnader de ekonomiska bidrag som producenterna betalar ska täcka och att bidragen inte får överstiga dessa kostnader (artikel 8a.4 a och c).

För att öka möjligheterna att kontrollera att utländska producenter tar sitt ansvar bör det övervägas om det ska införas skyldigheter för de aktörer som förmedlar distansförsäljning av produkter till Sverige.

Distanshandel via digitala marknadsplatser

En digital marknadsplats drivs av en förmedlare som samlar erbjudanden från säljare på sin webbplats. Exempel på sådana marknadsplatser är Amazon, eBay, Alibaba, Fyndiq och CDON. Den andel av distanshandeln som sker via digitala marknadsplatser skiljer sig åt mellan olika länder. I Sverige sker fortfarande en stor del av försäljningen via självständiga e-handlare vilket kan jämföras med Tyskland där Amazon ensam står för en tredjedel av den tyska e-handeln (Konkurrensverket 2017, Konkurrens och tillväxt på digitala marknader – Ett regeringsuppdrag om e-handel och delningsekonomi, Rapport 2017:2).

Den aktör som driver marknadsplatsen är i juridisk mening endast en förmedlare och en konsument som handlar via marknadsplatsen ingår avtal med den enskilda säljaren. Det är också den enskilda säljaren som ansvarar för de produkter som säljs, vilket försvårar bedrivandet av en effektiv tillsyn.

Marknadsplatserna gör det möjligt för ett mycket stort antal säljare att på ett enkelt sätt nå en marknad. Även om dessa säljare var för sig säljer mindre mängder produkter kan den totala andelen som säljs via olika marknadsplatser vara betydande. Marknadsplatsernas förmedling av varor från små säljare som annars inte kunnat nå så många konsumenter bidrar till större utbud och i förlängningen bättre priser och kvalitet. Men om dessa säljare inte fullgör sitt producentansvar ökar kostnaderna för de aktörer som säljer produkter i fysiska butiker eller på annat sätt och som fullgör sitt producentansvar, eftersom de får bära kostnaden för omhändertagandet även av det avfall som produceras av produkter sålda på marknadsplatserna.

Särskilt om e-handelsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (e-handelsdirektivet) syftar till att bidra till att den inre marknaden fungerar genom att säkerställa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna. För informationssamhällets tjänster som omfattas av det så kallade samordnade området gäller ursprungslandsprincipen. Denna princip innebär att det är reglerna i ursprungslandet som gäller även när en tjänst tillhandahålls i ett annat land. Inom det samordnade området får Sverige därför endast ställa krav om den aktör som erbjuder informationssamhällets tjänster är etablerad i landet. Ursprungslandsprincipen har genomförts i svensk rätt genom 3 § lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster.

För att fastställa vad begränsningarna i e-handelsdirektivet medför vid regleringen av producentansvaren måste man först fastställa vad som avses med en informationssamhällets tjänst och därefter fastställa om det man vill reglera omfattas av det samordnade området. Informationssamhällets tjänster definieras som tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare (2 § lagen om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster). Online-försäljning av produkter, liksom förmed-

ling av digital kontakt mellan mindre säljare och köpare på en plattform, uppfyller dessa kriterier och utgör därmed informationssamhällets tjänster.

Det samordnade området innefattar två typer av krav. För det första handlar det om krav som ställs i samband med att en verksamhet startas, t.ex. krav avseende tillstånd, behörighet och anmälningar. För det andra handlar det om krav som ställs vid utövande av verksamheten, t.ex. avseende tjänstens kvalitet och innehåll eller tjänstetillhandahållarens ansvar. Det samordnade området omfattar i första hand krav som ställs på online-verksamhet och som regel inte krav kopplade till produkterna i sig. Därmed omfattar det samordnade området inte krav på märkning, säkerhet eller produktansvar.

Som framgår nedan finns behov av reglering som innebär möjlighet att ställa vissa krav på den som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar till slutanvändare i Sverige. De bör endast förmedla sådan försäljning från säljare som tillhandahåller en producentansvarsorganisation eller har anlitat en sådan organisation. Det finns även behov av reglering som innebär krav på förmedlarna att registrera sig.

Regeringen bedömer, liksom utredningen, att det är förenligt med e-handelsdirektivet att ställa krav på att en utländsk säljare har ett producentansvar vid försäljning av produkter till Sverige. Det är däremot inte möjligt att ställa krav på en förmedlare, som inte är etablerad i Sverige, att endast förmedla distansförsäljning från säljare som har uppfyllt skyldigheter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation eftersom ett sådant krav, till skillnad från producentansvaret, ingår i det samordnade området.

E-handelsdirektivet innehåller en princip om att utesluta förhandstillstånd (artikel 4). Medlemsstaterna ska säkerställa att start och bedrivande av en verksamhet som leverantör av informationssamhällets tjänster inte underkastas bestämmelser om förhandstillstånd eller andra krav som har motsvarande effekt. De regler som nu föreslås innebär ett bemyndigande att föreskriva krav på registrering, men registreringen kommer inte att vara en förutsättning för att tillhandahålla en informationssamhällets tjänst. Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet kommer heller inte att kunna utformas så att utebliven registrering ger följder med motsvarande effekt som ett krav på förhandstillstånd. Det bör också noteras att bemyndigandet är utformat på ett teknikneutralt sätt, vilket innebär att om en aktör skulle tillhandahålla motsvarande förmedlingstjänst på annat sätt än via internet skulle den alltså omfattas av kravet. Sammantaget är det därför förenligt med e-handelsdirektivet att ställa krav på att den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt ska förmedla distansförsäljning av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar till slutanvändare i Sverige registrerar sig.

Det bör införas en möjlighet att ställa krav på den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning till slutanvändare i Sverige

Som anges i avsnitt 5.1 kan inte den som förmedlar en produkt anses vara en producent. Som Länsstyrelsen i Skåne konstaterar är det svårt att se till att utländska aktörer som via distans säljer direkt till svenska slutanvänn-

dare tar ett producentansvar. Den andel av den svenska distanshandeln som sker via digitala marknadsplatser är i dagsläget visserligen liten, men det är troligt att denna andel kommer att öka i framtiden. Ett effektivt sätt att se till att producenter som säljer produkter från utlandet till Sverige tar ett producentansvar skulle vara att införa bestämmelser om att förmedlare endast får förmedla distansförsäljning från säljare som har tillhandahållit eller anlitat en producentansvarsorganisation. Som framgår ovan är det inte möjligt att ställa ett sådant krav på en förmedlare som inte är etablerad i Sverige. Regeringen delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att införa en möjlighet att ställa sådana krav när det gäller förmedlare som är etablerade i Sverige.

Kommerskollegium anser att det behövs en närmare analys av hur bestämmelser om att förmedlare endast får förmedla distansförsäljning från producenter som uppfyller reglerna om producentansvar förhåller sig till förbudet mot allmän övervakningsskyldighet i e-handelsdirektivet (artikel 15). Förbudet innebär att medlemsstaterna inte får ålägga tjänstleverantörer en allmän skyldighet att, i samband med tillhandahållande av sådana tjänster som avses i artiklarna 12, 13 och 14, övervaka den information de överför eller lagrar, och inte heller någon allmän skyldighet att aktivt efterforska fakta eller omständigheter som kan tyda på olaglig verksamhet. För att tydliggöra att det inte är fråga om en allmän övervakningsskyldighet anser regeringen att bemyndigandet bör begränsas till en möjlighet att meddela föreskrifter om att en förmedlare endast får förmedla distansförsäljning från säljare som har uppfyllt sina skyldigheter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation. En sådan kontroll kan av digitala förmedlare genomföras genom anpassningar av gränssnitt för kontrakt med säljarna som innebär att det inte är möjligt att ingå kontrakt utan att ett bevis om att skyldigheterna har uppfyllts har laddats upp.

Bemyndigandet bör inte möjliggöra föreskrifter som innebär en skyldighet att kontrollera att produkter uppfyller vissa krav.

Om det införs sådana bestämmelser på förordningsnivå kommer digitala marknadsplatser etablerade i Sverige att få ett större ansvar än sina utländska konkurrenter. Den konkurrensnackdel som detta kan komma att medföra för svenska digitala marknadsplatser kommer att vara av övergående natur eftersom en liknande utveckling troligen kommer att ske i fler medlemsstater.

Som Naturvårdsverket uppmärksammar är det svårt att utöva tillsyn över att förmedlare uppfyller de krav som ställs i föreskrifter utan en registreringsplikt. Regeringen anser därför att bemyndigandet även bör ge möjlighet att meddela föreskrifter om att förmedlare av distansförsäljning som är etablerade i Sverige ska registrera sig. Som framgår ovan är ett sådant krav förenligt med e-handelsdirektivet om det inte är fråga om förhandstillstånd eller ett krav med motsvarande effekt. Med registrering avses ett förfarande som innebär att den som registrerar sig kontaktar den myndighet som ska ta emot registreringen och lämnar vissa uppgifter som krävs för tillsynen, t.ex. namn och kontaktuppgifter. Det är således inte fråga om ett förhandstillstånd eller ett krav med motsvarande effekt, dvs. krav som är en förutsättning för att verksamheten ska få bedrivas. Krav som enbart träffar en tillhandahållare av informationssamhällets tjänster och inte fysiska tjänster är inte tillåtna. Krav på registrering bör därför

gälla alla som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning och inte endast de som förmedlar distansförsäljning online.

Om den som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning inte följer en föreskrift om skyldighet att registrera sig eller en föreskrift om att endast förmedla distansförsäljning från säljare som har tillhandahållit eller anlitat en producentansvarsorganisation får tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att föreskriften ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas (26 kap. 9 § miljöbalken). Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite (26 kap. 14 § miljöbalken).

9 Bemyndigande att meddela föreskrifter om renhållningsavgift för att informera om avfallshantering

Regeringens förslag: Kommunen ska få meddela föreskrifter om att renhållningsavgift ska betalas för åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för om avfallshantering.

Engångsplastpromemorians förslag stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inget att invända mot förslaget. *Näringslivets Regelnämnd NNR* (NNR) ifrågasätter nödvändigheten av att renhållningsavgifter ska kunna omfatta information till hushåll och verksamheter, särskilt mot bakgrund av de utmaningar och frågetecken som NNR anser finns när det gäller förslagen i engångsplastpromemorian om att producenter ska informera konsumenter om avfallshantering och att en nedskräpningsavgift ska kunna bekosta informationsgivning. NNR anser att det finns risk för dubbla och kanske till och med tredubbla avgiftsuttag för samma tjänst och att det inte heller kan visas att avgiften motsvaras av en motprestation från kommunens sida.

Skälen för regeringens förslag: Miljöbalken innehåller ett bemyndigande för kommuner att meddela föreskrifter om s.k. renhållningsavgifter, dvs. avgifter för insamling, transport och behandling av avfall (27 kap. 4 §). Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2020 (SFS 2020:601) infördes en bestämmelse om att avgiften också ska kunna omfatta åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § om avfallsförebyggande åtgärder.

Det finns inget uttryckligt stöd för att renhållningsavgiften kan avse åtgärder som kommunen vidtar för att informera om hur avfall ska hanteras. Kommunens åtgärder för att informera om hur avfall ska sorteras och var avfallet ska lämnas är lika viktiga som information om avfallsförebyggande åtgärder. Genom att kommunen informerar om t.ex. miljönyttan med att sortera ut matavfall kan hushållens och verksamhetsutövarnas kostnader minska, eftersom taxan ofta är lägre för insamling av matavfallet

än restavfallet. Även information om var avfall som omfattas av producentansvar ska lämnas kan bidra till att renhållningsavgiften kan hållas nere, eftersom sådant avfall kan komma att lämnas med det restavfall som kommunen ansvarar för. Regeringen anser därför, i motsats till NNR, att avgiften måste anses motsvaras av en motprestation från kommunens sida. Som NNR påpekar kan producenter inom ramen för ett system för utökat producentansvar för avfallshantering vara skyldiga att informera konsumenter om hur avfall ska hanteras. Kommunens informationsgivning i denna del är avsedd att komplettera producenternas information. Det finns ett behov av att kommunen informerar samlat om hur alla typer av avfall ska hanteras. Regeringen anser därför att det bör klargöras att renhållningsavgiften ska kunna omfatta åtgärder som kommunen vidtar för att informera om avfallshantering.

På samma sätt som när det gäller avfallsförebyggande åtgärder bör möjligheten att finansiera informationsgivningen med avgift inte begränsas till att endast avse information till hushåll. Kommunen bör få meddela motsvarande föreskrifter om avgift för åtgärder som kommunen vidtar i förhållande till verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § miljöbalken.

10 Straffansvar för ringa nedskräpning

<p>Regeringens förslag: Nedskräpningsförseelse ska kunna medföra straffansvar även om gärningen är ringa.</p>
--

Engångsplastpromemorians förslag stämmer överens med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det. *Företagarna* anser att det är alltför långtgående att straffbelägga nedskräpningsförseelse. *Åklagarmyndigheten* påpekar att det utifrån principiella grunder kan ifrågasättas om nedskräpningsförseelser hör hemma inom det kriminaliserade området men tillstyrker trots detta att förslaget genomförs.

Skälen för regeringens förslag

Nedskräpning av enstaka produkter är i dag förbjudet men medför inte straffansvar

Det är enligt miljöbalken förbjudet att skräpa ner utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till (15 kap. 26 § miljöbalken). Förbudet kompletteras av en straffbestämmelse som innebär att den som av uppsåt eller oaktsamhet skräpar ner på sådana platser kan dömas för nedskräpning till böter eller fängelse i högst ett år (29 kap. 7 § miljöbalken). I juni 2011 infördes en bestämmelse som innebär att om nedskräpningen är att anse som mindre allvarlig ska i stället dömas för nedskräpningsförseelse till penningböter. Ordningsboten är i dag 800 kronor (Riksåklagarens föreskrifter om ändring i Riksåklagarens föreskrifter [1999:178] om ordningsbot för vissa brott). Genom bestämmelsen om

nedskräpningsförseelse straffsanktioneras gärningar som är mindre allvarliga men som ändå inte kan betraktas som ringa. För en nedskräpningsförseelse som är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar (29 kap. 11 § miljöbalken). En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom bestämmelserna.

För att något ska anses som nedskräpningsförseelse krävs att det är fråga om små mängder skräp. Om det gäller stora mängder skräp eller om någon skräpar ner i systematisk omfattning blir det fråga om nedskräpning av normalgraden. Små mängder bortslängda snabbmatsförpackningar, glas- och plastflaskor, olika typer av dryckesbehållare, engångsgrillar och andra engångsartiklar är exempel på nedskräpningsförseelser (prop. 2010/11:125 s. 19).

Enligt förarbetena till miljöbalken är undantaget för ringa fall enbart avsett för bagatellartade förseelser. Vid bedömningen av om en gärning är ringa ska den sättas i relation till det intresse som regeln omedelbart syftar till att skydda. Avvikelsen från normen ska således endast ha varit obetydlig (prop. 1997/98:45, del 2, s. 312). I samband med en lagändring som gjordes i naturvårdslagen år 1970 framhöll Lagrådet att sådana bagatellartade handlingar som att kasta bort en enstaka bussbiljett, cigarettfimp eller liknande måste falla utanför det straffbara området. Samtidigt underströk Lagrådet att nedskräpning ofta uppkommer som ett resultat av ett stort antal var för sig oskyldiga nedskräpningar som tillsammans blir helt oacceptabla. När straffbestämmelsen för nedskräpningsförseelse och undantaget för ringa brott infördes framhölls att förfarandet att slänga ifrån sig ett enstaka kolapapper, en enstaka cigarettfimp, biljett eller ett tuggummi även i fortsättningen skulle falla utanför det straffbara området (prop. 2010/11:125 s. 42). Det har medfört att det i Riksåklagarens författningssamling om ordningsbot för vissa brott uttryckligen framgår att det normalt är att anse som en ringa förseelse att kasta bort en bussbiljett, en cigarettfimp, ett kolapapper, ett tuggummi eller liknande.

All nedskräpning bör kunna medföra straffansvar

Många av de produkter som skräpar ner innehåller plast. Det gäller även många av de produkter som benämns som pappersprodukter, t.ex. pappmuggar och godispapper, eftersom dessa ofta är bestrukna med en tunn plastfilm. Vid beräkningar från Europeiska kommissionen som gjorts på stränder har det konstaterats att produkter som innehåller plast står för 80–85 procent av det marina skräpet räknat i antal föremål. Plast är långlivad och har ofta giftiga eller andra skadliga effekter. På grund av materialets långa livslängd ökar dessutom plastavfallets inverkan år för år, allteftersom mer plast samlas i haven. Plasten bryts inte ner i miljön utan bryts i stället successivt ner till mikroplast. Plastrester återfinns därför i många havslevande djur – havssköldpaddor, sälar, valar, fåglar samt flera fisk- och skaldjursarter – vilket innebär att plasten blivit en del av livsmedelskedjan. Utöver sin miljöpåverkan och sin möjliga negativa inverkan på människors hälsa skadar det marina skräpet även verksamheter såsom turism, fiske och sjöfart.

Ett av syftena med engångsplastdirektivet är att minska vissa plastprodukters inverkan på miljön, särskilt vad avser nedskräpning. Engångsplastdirektivet reglerar de föremål som är vanligast förekommande vid nedskräpning eller som har störst miljöpåverkan på annat sätt (t.ex. för att de är långa, spetsiga och vassa). De produkter som i förarbetena räknas upp som exempel på nedskräpningsförseelse som ska anses som ringa och inte falla under det straffbara området innehåller alla mer eller mindre mängd plast och både cigaretter och kolapapper regleras i engångsplastdirektivet. Sådana produkter är således bland de mest förekommande bland nedskräpningen i Europa.

Fimpar, tuggummi, kolapapper och andra mindre engångsplastprodukter har i huvudsak slängts av enskilda personer en åt gången och är därför undantagna från det straffbara området eftersom en sådan nedskräpning omfattas av undantaget för ringa fall och således anses som bagatellartad. Sammantalet ger dock nedskräpningen av dessa mindre föremål upphov till stora effekter på miljön. Nedskräpningen i Sverige är omfattande. Naturvårdsverket har utfört en nationell skräpmätning under en vecka i juni 2020. Till följd av covid-19-pandemin finns en risk för att mätningen inte reflekterar hur situationen hade sett ut under ett vanligt år. Pandemin har t.ex. medfört att fler arbetar hemifrån och därför inte konsumerar sin lunch på stan i samma utsträckning. Det har troligtvis minskat nedskräpningen från exempelvis muggar och matlådor för engångsbruk på gator och torg. Trots det rådande läget fann man vid mätningen totalt cirka 35 miljoner skräpföremål med en total vikt på cirka 60 ton.

Cigarettfimpar är den engångsplastprodukt som allra mest leder till nedskräpning. Enligt Håll Sverige Rents skräppapport 2020 slängs omkring en miljard fimpar på svenska gator och torg varje år. Det motsvarar ungefär 108 ton plast. Av den skräpmätning som utförts av Naturvårdsverket framgår att cirka 62 procent av allt skräp är fimpar. Under den vecka som skräpmätningen pågick hittades cirka 21 miljoner fimpar.

Tuggummi omfattas inte av kraven i engångsplastdirektivet men är ändå vanligt förekommande vid nedskräpning. Anledningen till att tuggummi inte omfattas av kraven i direktivet är sannolikt att det saknas en tillförlitlig mätmetodik för nedskräpning av tuggummi. Tuggummi är tillverkat av syntetiskt gummi, latex eller vax samt elastomerer och innehåller således plast. Det tar ungefär 20–25 år för ett tuggummi att sönderdelas och ännu längre för ett tuggummi att brytas ner. Tuggummi tillhör även en av de svåraste och kostsammaste typerna av skräp att städa bort, eftersom det lämnar fläckar efter sig och den kladdiga konsistensen gör att tuggummit kan fastna.

Även nedskräpning av produkter som inte innehåller plast ger upphov till negativa effekter för miljön. Nedskräpning av produkter tillverkade av olika metaller kan leda till skador på djurlivet eftersom de är vassa. Pappersprodukter har visserligen en kortare nedbrytningstid än plast men kan innehålla farliga ämnen. Små skräp, särskilt av papper och plast, har en tendens att blåsa omkring och hamnar på så sätt lättare i olämpliga och känsliga miljöer såsom vattendrag. Små skräp plockas även upp av fåglar och används när de bygger bon. Även om frukt och annan mat så småningom bryts ner i naturen kan de innehålla olika bekämpningsmedel som inte bör hamna i naturen och som kan ge effekter på djurlivet. På frukt

sitter också ofta en klisterlapp som innehåller plast. Nedskräpning av mat kan också leda till sanitära olägenheter och dra till sig skadedjur.

Kunskapsnivån om plast, mikroplast och effekterna på miljön av nedskräpning har sedan Lagrådets yttrande år 1970 och förarbetena till bestämmelsen om nedskräpningsföreseelse och undantaget för ringa brott år 2011 höjts avsevärt. Med nuvarande kunskap om främst plastens men även övriga materials effekter på miljön vid nedskräpning är ett sådant undantag från det straffbara området olämpligt. Ingen nedskräpning bör anses vara obetydlig eller bagatellartad.

Regeringen instämmer med Åklagarmyndighetens påpekande om att det visserligen kan ifrågasättas utifrån principiella grunder om sådana nedskräpningsföreseelser som hittills bedömts som bagatellartade hör hemma inom det kriminaliserade området. Det gäller särskilt när gärningen begås av oaktsamhet. De skäl som redovisats för en utökad kriminalisering är dock, som Åklagarmyndigheten påpekar, sådana väsentliga intressen som utgör tillräckliga skäl för att straffbelägga de gärningar som föreslås och det finns inte någon lämpligare metod som skulle komma till rätta med det oönskade beteendet. Eftersom nedskräpningsföreseelser som huvudregel begås av privatpersoner finns det svårigheter med att i stället införa en miljöstraffsavgift eftersom tillsynsmyndigheten inte har samma befogenheter som polisen. Det gäller t.ex. möjligheten att hålla kvar någon på platsen och kräva att en person identifierar sig. Därför delar inte regeringen Företagarnas bedömning att det är alltför långtgående att straffbelägga ringa nedskräpningsföreseelser.

Nedskräpning leder utöver miljöproblematiken till otrygghet. Skräp föder skräp, som leder till klotter och skadegörelse, som i sin tur leder till otrygghet. Människor uppfattar det helt enkelt som acceptabelt att slänga skräp på en plats som redan är nedskräpad. Till slut förlorar vi respekten för platsen och den skräpiga platsen upplevs som otrygg.

Som flera remissinstanser påpekar är införandet av ett straffansvar för ringa nedskräpning ett viktigt led för att kunna förändra de normer som i dag leder till att det skräpas ner, öka konsumentens medvetenhet och att få till en beteendeförändring hos konsumenten.

Undantaget för ringa brott avseende nedskräpningsföreseelse bör därför tas bort.

11 Ikraftträdandebestämmelser

Regeringens förslag: Bestämmelsen om att nedskräpningsföreseelse ska kunna medföra straffansvar även om gärningen är ringa ska träda i kraft den 1 januari 2022. Övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 november 2021.

Engångsplastpromemorians förslag stämmer överens med regeringens förslag när det gäller ikraftträdandet av straffansvar för ringa nedskräpningsföreseelse men skiljer sig från regeringens förslag när det gäller ikraftträdandet av övriga förslag på så sätt att ikraftträdandet i stället är den 1 juni 2021.

Utredningens förslag (SOU 2020:72) stämmer inte överens med regeringens förslag. Utredningen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2022.

Förslaget i promemorian om svavelhaltigt bränsle stämmer inte överens med regeringens förslag. I promemorian föreslås att bestämmelsen ska träda i kraft den 1 juli 2021.

Remissinstanserna har inget att invända mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Engångsplastdirektivet ska vara genomfört den 3 juli 2021. Det innebär att medlemsstaterna då ska ha beslutat nödvändiga nya författningar och författningsändringar. Det är inte möjligt att genomföra de förslag som remitterats för att genomföra direktivet fullt ut förrän förslagen om ändrade bemyndiganden i 15 kap. miljöbalken har trätt i kraft. Förbudet i IMO:s resolution MEPC.305(73) mot att medföra marint bränsle vars svavelhalt överstiger 0,50 viktprocent för användning i fartygets motor eller motorer trädde i kraft den 1 mars 2020. Det är därför viktigt att de föreslagna ordförklaringarna och bemyndigandena träder i kraft så snart som möjligt, dvs. den 1 november 2021.

Nedskräpningen av mindre skräpföremål är omfattande. Undantaget för ringa fall bör därför tas bort så fort som möjligt. Viss tid bör dock ges för information om de nya straffbestämmelserna. Undantaget bör därför tas bort från den 1 januari 2022.

12 Konsekvenser

12.1 Ordförklaringar och bemyndiganden

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar av bestämmelsen om vad som avses med producent och nya förklaringar av system för utökat producentansvar för avfallshantering och producentansvarsorganisation. Ändringen av vad som avses med producent i miljöbalken bedöms ha begränsade konsekvenser. Detsamma gäller införandet av de nya förklaringarna.

Lagrådsremissen innehåller vidare förslag till ändringar av flera bemyndiganden i miljöbalken. Ändringen av bemyndigandena gör det möjligt för regeringen att på förordningsnivå genomföra den översyn av producentansvaren som krävs på grund av de allmänna minimikraven för system för utökat producentansvar som finns i avfallsdirektivet och kraven på producentansvar i engångsplastdirektivet. Det innebär en större flexibilitet eftersom bemyndigandena görs mer generella och inte längre knyts till vissa produkter. Bemyndigandena ger även möjlighet att ställa krav på åtgärder högre upp i avfallshierarkin. Det nya bemyndigandet om hantering av bränslen gör det möjligt att på förordningsnivå genomföra en resolution från IMO som innebär att visst svavelhaltigt marint bränsle inte får medföras ombord på ett fartyg.

12.1.1 Konsekvenser för enskilda

Ändringarna medför inga konsekvenser för enskilda förrän regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av bemyndigandena beslutar om materiella krav i förordningar eller myndighetsföreskrifter. Vilka konsekvenser bemyndigandena ger upphov till kan därför inte bedömas utan att samtidigt bedöma de materiella bestämmelserna som grundar sig på bemyndigandena. I detta avsnitt kommer därför inte dessa konsekvenser att behandlas.

12.1.2 Kommuner

Den kommunala självstyrelsen utgör en av grunderna för den svenska demokratin och förutsätter att det finns ett stort utrymme för kommuner och regioner att själva bland annat utforma den politiska dagordningen. Det finns dock redan i dag en möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kommunernas ansvar för insamling och behandling av avfall i fråga om avfall som omfattas av producentansvar. Detta bemyndigande har använts när producentansvarsförordningar har beslutats.

Ändringarna av bemyndigandena innebär att det kan införas system för utökad producentansvar för fler produkter. Bedömningen är att denna inskränkning i den kommunala självstyrelsen är proportionerlig.

Kommunerna finansierar sin avfallshantering genom renhållningsavgifter och får meddela föreskrifter om sådan avgift. En förändring av ansvaret kan påverka kommunernas kostnader. Kommunerna har då möjlighet att ändra föreskrifterna om renhållningsavgift. Det är viktigt att beakta kommunernas behov av tid för omställning vid ändringar av system för utökade producentansvar och införande av nya system för utökade producentansvar.

12.1.3 Förenlighet med EU-rätt

Engångsplastdirektivet och avfallsdirektivet är minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna har möjlighet att föreskriva om strängare åtgärder. Om ett bemyndigande utnyttjas på ett sätt som innebär att det svenska genomförandet går utöver kraven i direktiven bör det beaktas om sådana krav som kan komma att uppställas, på exempelvis producenter eller förmedlare, kan påverka den fria rörligheten för varor eller informationssamhällets tjänster. Då krävs en bedömning av om aktuella krav är ägnade att uppfylla ett mål av allmänintresse, proportionalitet och nödvändighet, och om föreskrifterna kan behöva anmälas enligt de anmälningsprocedurer för varor och informationssamhällets tjänster som finns i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster och Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

Förslagen i denna lagrådsremiss innebär således inte i sig att några krav uppställs på enskilda, utan att sådana krav kan införas i ett senare skede av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Av detta skäl

görs det i denna lagrådsremiss ingen ingående bedömning av hur krav som kan införas skulle påverka den fria rörligheten för varor eller tjänster och någon anmälningsplikt aktualiseras inte heller. När regeringen eller en myndighet utnyttjar bemyndigandena bör dessa dock säkerställa att eventuella krav som är strängare än direktiven strikt taget kräver inte onödigt begränsar den fria rörligheten, och även överväga behovet av anmälan enligt de direktiv som nämns ovan.

12.2 Straffansvar för nedskräpningsförseelse

12.2.1 Miljökonsekvenser

Ett ohållbart och oaktsamt nyttjande av engångsplastprodukter leder till nedskräpning som orsakar skador på djur och människor. Den ökande användningen av plast i många olika kortlivade tillämpningar ger upphov till stora mängder plastavfall. Plastprodukter för engångsbruk är en viktig orsak till plastläckage i miljön, eftersom de kan vara svåra att återvinna, ofta används utanför hemmet och tenderar att orsaka nedskräpning ("En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi", COM (2018) 28 final).

Plast består nästan uteslutande av fossil råvara vilket innebär att med en minskad nedskräpning finns stor potential att minska den negativa effekt på miljön som vår konsumtion av engångsplast ger upphov till.

Utöver minskade skador på det marina djurlivet från nedskräpning i marin miljö förväntas förslaget även bidra till att minska mängden mikroplast som härrör från skräp. En betydande källa till mikroplast i vattenmiljö och annan natur kommer ursprungligen från större plastfragment som långsamt brutits ned till mikroplast. Minskar mängden plastprodukter och plastförpackningar som skräpar ned i miljön förväntas således även mängden mikroplast minska i miljön.

I studier påvisas att mikroplaster bland annat har en påverkan på havslevande djur genom minskat födointag samt negativa effekter på tillväxten och utvecklingen (www.sapea.info/microplastics).

12.2.2 Rättsväsendet

I lagrådsremissen föreslås att det straffbara området avseende nedskräpning ska utökas. Under år 2012 bötfälldes 289 personer för nedskräpning. Sedan dess har antalet gått ner. År 2017 bötfälldes 101 personer och 2018 bötfälldes 86 personer. En utökning av det straffbara området kan innebära att antalet ordningsböter som utfärdas av polisen ökar. Det är dock inte införandet av straffbestämmelsen som medför en ökning av utfärdade böter utan det är beroende av i vilken omfattning Polismyndigheten väljer att prioritera nedskräpningsbrotten. *Polismyndigheten* framför i sitt remissvar att den inte har något att invända mot förslaget men att omfattningen av den ökade arbetsmängden för myndigheten är svår att bedöma och att det därför kan finnas behov av en närmare analys av tänkbara kostnadsökningar för Polismyndigheten om förslaget genomförs.

En effektiv brottsbekämpning förutsätter att det finns utrymme att göra rimliga prioriteringar. Polismyndigheten gör därför löpande prioriteringar

i sin verksamhet. Det gäller även för nedskräpningsförseelser. För att ytterligare förbättra förutsättningarna för polismyndigheten har regeringen som ambition att öka antalet polisanställda med 10 000 till 2024. Från startdatumet på tillväxten den 1 januari 2016 till och med årsskiftet 2020/2021 har antalet polisanställda ökat med drygt 5 000. Det bedöms därför vara möjligt för Polismyndigheten att hantera utökningen av det straffbara området för nedskräpningsförseelser inom befintlig budgetram.

En följd av att det införs en ny straffbestämmelse blir även att domstolarna har att pröva eventuella åtal enligt de nya bestämmelserna. Under perioden 2017–2019 väcktes det mellan 80 och 101 åtal om miljöbrott per år vid tingsrätt enligt statistik från Domstolsverket om registrerade mål i denna målkategori. Införandet av aktuella straffbestämmelser torde endast ha en marginell inverkan på antalet åtal som väcks vid domstolarna. Detta särskilt med anledning av att sanktionen för nedskräpningsförseelse (29 kap. 7 a § miljöbalken) endast innefattar penningböter och därför inte kommer att belasta Åklagarmyndigheten och domstolarna i någon större omfattning. Sammanfattningsvis bedöms måltillströmningen kunna hanteras inom befintlig budgetram.

12.2.3 Sociala, fördelningspolitiska och övriga konsekvenser

Förslaget om straffansvar för all nedskräpning förväntas ha viss positiv effekt genom att det leder till mindre nedskräpning vilket i sin tur kan leda till ökad trygghet i utemiljöer. Undersökningar visar att nedskräpning i förlängningen leder till otrygghet eftersom en plats som är nedskräpad ökar risken för klotter och annan skadegörelse (SCB:s medborgarundersökning 2014–2015). Följden blir en plats som upplevs som otrygg och otrygg att vistas på. Människor uppfattar det som mer tillåtet att skräpa ner på redan nedskräpade platser.

Förslagen bedöms inte påverka sysselsättningen, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

13 Författningskommentar

14 kap.

8 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter om kemiska produkter, biotekniska organismer, bekämpningsmedel, bränsle och andra varor.

Tillägget i *första stycket sjunde punkten* innebär att bemyndigandet att meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön utökas till att även omfatta hantering av bränsle. Vad som avses med hantering anges i 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

15 kap.

8 a §

I paragrafen anges vad som avses med producent i kapitlet. Den genomför delvis artikel 8.1 i avfallsdirektivet. Den motsvarar delvis den nuvarande bestämmelsen i 9 §.

Förklaringen av ordet producent ändras genom att även den som yrkesmässigt utvecklar, bearbetar eller behandlar en produkt är producent. Dessa ord kan delvis överlappa varandra. Utveckling av en produkt kan innebära framtagande av en produkt där produktens form och egenskaper bestäms. Att bearbeta en produkt kan vara att vidta åtgärder som en förberedelse för att släppa ut en produkt på marknaden, t.ex. att fylla en förpackning. Att behandla en produkt kan vara att vidta åtgärder som innebär att produktens egenskaper ändras, t.ex. en behandling som innebär att produkten får vattenavstötande egenskaper. Som framhålls i tidigare förarbeten inkluderar ordet överlåta även byte och gåva (prop. 2015/16:166 s. 67).

Förklaringen ändras även genom att det införs en punktlista.

Det görs en ändring som innebär att ordet produkt ersätter ordet vara. Eftersom en förpackning är en produkt nämns förpackningar inte längre särskilt i bestämmelsen. Detta är endast språkliga ändringar och ingen skillnad i sak är avsedd.

I förhållande till nuvarande lydelse görs en begränsning av betydelsen av ordet producent genom att bestämmelsen i nuvarande andra punkten tas bort. Den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl är i stället avfallsproducent enligt 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

9 §

I paragrafen, som är ny, anges vad som vid tillämpning av miljöbalken avses med system för utökat producentansvar för avfallshantering och producentansvarsorganisation. Paragrafen genomför artikel 3.21 i avfallsdirektivet.

Uttrycket *system för utökat producentansvar för avfallshantering* används i bemyndigandet i 12 och 16 a §§. I många fall ansvarar producenterna både ekonomiskt och organisatoriskt för avfallshanteringen. Som framgår av förklaringen behöver inte producenterna ansvara både ekonomiskt och organisatoriskt i ett system för utökat producentansvar. Ett sätt att ansvara ekonomiskt utan att ansvara organisatoriskt är om producenterna genom t.ex. avgifter finansierar en avfallshantering som utförs av någon annan. Vad som avses med producent anges i 8 a §. Vad som avses med hantera avfall anges i 5 §.

Med system för utökat producentansvar avses i avfallsdirektivet åtgärder som vidtas för att säkerställa att producenter bär ekonomiskt eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel. I den svenska förklaringen anges att det ska vara fråga om ett ekonomiskt eller organisatoriskt ansvar. Det kan noteras att ett

system som innebär att producenter endast ansvarar organisatoriskt inte är ett system för utökat producentansvar enligt avfallsdirektivet och skulle därför inte behöva uppfylla de allmänna minimikraven i direktivet (artiklarna 8 och 8a). I praktiken kommer det dock sannolikt inte vara aktuellt att införa ett organisatoriskt ansvar där producenterna inte bekostar den organisation de ska inrätta.

Ordet *producentansvarsorganisation* används i 15 och 21 §§ och 29 kap. 4 § 1 n. Med ordet avses en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter. Förklaringen är bred men får sin närmare praktiska innebörd av de bemyndiganden som innehåller ordet. I 15 § anges att regeringen får meddela föreskrifter om bl.a. skyldigheter för producenter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation, och om kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas. Att en producent anlitar en producentansvarsorganisation innebär att producentansvarsorganisationen åtar sig att hantera de produkter som producenten släpper ut på marknaden när de har blivit avfall eller en andel av avfallet från sådana produkter som står i rimlig proportion till producentens verksamhet. Beroende på hur föreskrifterna om producentansvar utformas kan producentansvarsorganisationen samla in avfallet eller bara hantera avfallet efter det att det har samlats in av t.ex. kommunen. Producentansvarsorganisationen kan också vara skyldig att förebygga avfall från de produkter vars producenter har anlitat organisationen. Vad som avses med avfallsförebyggande åtgärder anges i 2 §. Det finns ingen begränsning som innebär att en producentansvarsorganisation behöver drivas i viss juridisk form så länge det är en juridisk person.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.3.

12 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vissa skyldigheter för producenter för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering.

En ändring görs som innebär att det anges att föreskrifter får meddelas för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering. Detta uttryck är nytt och förklaras i 9 §. I förhållande till den nuvarande lydelsen ersätts syftet att behandling ska ske på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt med en precisering i en punktlista av vad föreskrifterna får handla om.

Föreskrifter får enligt *första punkten* meddelas om skyldighet för producenter att se till att avfall hanteras i enlighet med 11 § och på ett sätt som möjliggör en lämplig behandling i enlighet med 10 §. I 11 § finns bestämmelser som innebär att avfall ska hanteras så att hanteringen inte skadar eller orsakar risk för skada på människors hälsa eller miljö (se närmare prop. 2019/20:22 s. 15–16). Skyldigheten att se till att avfall hanteras på ett sätt som möjliggör en lämplig behandling enligt 10 § innebär krav på en behandling i enlighet med avfallshierarkin. Avfallshierarkin är en prioriteringsordning för behandling av avfall (se närmare prop. 2015/16:166 s. 38–36). Bestämmelserna i 10 och 11 §§ är generella till sin karaktär och kan således preciseras med stöd av denna punkt.

Punkten motsvarar delvis det nuvarande bemyndigandet i 12 §. Vad som avses med behandla avfall anges i 6 §.

Föreskrifter får enligt *andra punkten* meddelas om skyldighet för producenter att betala avgifter för att täcka det allmännas kostnader för hantering av avfall som skräpats ned och information om nedskräpning eller på annat sätt ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om hanteringen. Vad som avses med att hantera avfall anges i 5 §.

Avgiften kan t.ex. täcka kostnader för att städa upp produkter som skräpats ned, att transportera bort och behandla det avfall som städats upp, administration och planering av verksamheten som rör städningen av avfall som skräpats ned och att lämna information om vilka negativa effekter nedskräpningen ger. Avgiften kan även täcka kostnader för administration som på olika sätt är kopplat till avgiften, t.ex. kostnader för insamling av uppgifter om hur nedskräpningen ser ut i en kommun, rapportering av vilka kostnader en kommun har för att städa upp avfall och skräpmätningar som utförs för att avgiften ska kunna fastställas. Med det allmänna avses både kommuner och statliga myndigheter. Detta bemyndigande ger möjlighet att meddela föreskrifter som kan genomföra artikel 8 i engångsplastdirektivet.

Det ekonomiska ansvaret för annat än nedskräpning innebär att föreskrifter t.ex. kan meddelas om att avfallshanteringen ska utföras av en annan aktör än producenten och att producenten ska ansvara ekonomiskt för denna hantering. Det möjliggör även att vissa producenter samlar in och ansvarar för efterföljande hantering av avfall och att andra producenter ansvarar ekonomiskt i förhållande till sin andel av marknaden. I det ekonomiska ansvaret kan även ingå ansvar för kostnaden för information om avfallshantering, t.ex. om hur avfall ska sorteras ut och var det ska lämnas. Denna punkt motsvarar delvis den nuvarande bestämmelsen i 27 kap. 7 § miljöbalken.

Föreskrifter får enligt *tredje punkten* meddelas om skyldighet för producenter att inrätta ett system för egenkontroll för att säkerställa att skyldigheter enligt balken, föreskrifter som är meddelade med stöd av balken och skyldigheter som följer av EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde följs. Denna bestämmelse är ny. Bestämmelsen innebär att föreskrifter kan meddelas om att producenter ska inrätta system för egenkontroll för att t.ex. säkerställa att de uppgifter som lämnas till myndigheter är korrekta. Av ingressen till paragrafen följer att föreskrifterna måste ha anknytning till systemet för utökat producentansvar för avfallshantering. Egenkontrollen kan röra t.ex. rapportering om hur många produkter som släpps ut på marknaden eller att avfallshanteringen genomförs i enlighet med tillämpliga krav (jfr artikel 8a.3 d i avfallsdirektivet).

Föreskrifter får enligt *fjärde punkten* meddelas om skyldighet för producenter att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av avfall. Vad som avses med samla in avfall anges i 7 §. Bemyndigandet motsvarar delvis det nuvarande bemyndigandet i 12 § och delvis nuvarande 16 § 1. Åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av avfall kan t.ex. vara krav på att inrätta insamlingsplatser eller krav på att införa ett pantsystem.

Första meningen i andra stycket motsvarar delvis den nuvarande andra meningen i första stycket. Det görs en ändring som innebär att föreskrifter endast får avse avfall som utgörs av ”den typ av produkter” som

producenterna utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, överlåter eller för in till Sverige i stället för ”sådana produkter”. Ändringen är endast språklig och ingen skillnad i sak är avsedd (jfr prop. 2006/07:40 s. 27–30). Detta innebär att föreskrifter t.ex. kan meddelas om att en förpackningsproducent ska samla in avfall som består av andra producenters förpackningar. Bestämmelsen anpassas även efter de ändringar som görs i bestämmelsen om vad som avses med producent (8 a §).

Andra meningen i andra stycket motsvarar i huvudsak nuvarande andra stycket. Det görs språkliga ändringar för att anpassa bestämmelsen till den ändringar som görs i första meningen. Även här anpassas bestämmelsen till de ändringar som görs i bestämmelsen om vad som avses med producent. Bestämmelsen ändras också så att den inte begränsas till föreskrifter om skyldighet för en producent att hantera avfall. I stället omfattar bestämmelsen, liksom första meningen, avfall. På så sätt klargörs att inte heller en nedskräpningsavgift får vara högre än att den står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

I andra stycket görs även en ändring som innebär att ordet produkter ersätter varor. Denna ändring är endast språklig. Eftersom förpackningar är produkter nämns förpackningar inte längre särskilt i bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

13 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vissa skyldigheter för producenter för att främja avfallsförebyggande åtgärder eller en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Vad som avses med avfallsförebyggande åtgärder anges i 2 § och vad som avses med hantera avfall anges i 5 §. En ändring görs i paragrafen som innebär att ordet produkter ersätter varor. Eftersom förpackningar är produkter nämns förpackningar inte längre särskilt i bestämmelsen. Dessa ändringar är endast språkliga.

I *första stycket första punkten* görs en ändring som innebär att föreskrifter får meddelas om skyldighet för producenterna att se till att produkter är märkta i stället för om skyldighet att märka. Detta är en anpassning till den nya bestämmelsen i 15 § 5 som innebär att föreskrifter även kan innebära krav på att en producentansvarsorganisation ska se till att någon annan märker produkterna. Ändringen innebär, tillsammans med bestämmelsen i 15 § 5, att föreskrifter kan meddelas om att en producentansvarsorganisation ska se till att produkter märks.

Ändringen i *andra punkten* innebär att föreskrifter kan meddelas om skyldighet att lämna information och uppgifter. Begränsningen ”av betydelse för producentansvaret” tas bort. Avsikten med ändringen är att tydliggöra att det även kan vara fråga om information till t.ex. konsumenter och avfallsproducenter om nyttan av att återanvända en produkt, om hur avfall ska sorteras och i vilken utsträckning avfall kan materialåtervinnas.

Möjligheten att meddela föreskrifter med stöd av *tredje punkten* utvidgas genom att det nuvarande andra stycket utgår. Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet måste dock överensstämma med krav i andra författningar, t.ex. EU:s bestämmelser om handelshinder.

Enligt *fjärde punkten*, som är ny, får föreskrifter meddelas om skyldighet för producenter att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av använda produkter. Pant är ett exempel på en åtgärd som kan möjliggöra en effektiv insamling. Att bemyndigandet omfattar insamling av produkter innebär att det även är möjligt att föreskriva om insamling av produkter som inte blivit avfall för att de ska kunna användas igen och på så sätt förebygga avfall.

Enligt *femte punkten*, som är ny, får föreskrifter meddelas om skyldigheter för producenter att vidta andra avfallsförebyggande åtgärder än sådana som omfattas av 1–4. Bemyndigandet motsvarar delvis nuvarande 15 § 3 b där det finns bemyndigande att meddela föreskrifter om sådana skyldigheter för den som driver ett insamlingssystem. Exempel på en sådan åtgärd kan vara åtgärder för att återanvändning ska komma till stånd t.ex. rengöring och kontroll av insamlade produkter.

Andra stycket, som är nytt, motsvarar delvis nuvarande 12 § andra stycket. Bestämmelsen innebär att möjligheten att meddela föreskrifter som möjliggör en effektiv insamling av använda produkter avgränsas till att endast motsvara den del av marknaden som motsvarar producentens andel av marknaden för sådana produkter eller som på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet. Med ”sådana produkter” avses den typen av produkter oavsett om någon annan är producent för den specifika produkten (jfr prop. 2006/07:40 s. 27–30).

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

15 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om producentansvarsorganisationer.

Ordet producentansvarsorganisation ersätter insamlingssystem i paragrafen. Vad som avses med producentansvarsorganisation anges i 9 §.

I *första punkten* ändras bemyndigandet genom att begränsningen som innebär att bemyndigandet endast kan användas för vissa produkter tas bort. Det görs även en ändring som innebär att uttrycket hantera avfall ersätter behandling. Vad som avses med hantera avfall anges i 5 §. Det görs också en ändring som innebär att föreskrifter får meddelas om skyldighet för producenter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation i stället för om skyldighet för producenter att se till att produkter omfattas av ett insamlingssystem. Detta innebär ingen saklig skillnad. Av 9 § följer att en producentansvarsorganisation förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter. Att en producent tillhandahåller eller anlitar en producentansvarsorganisation kan t.ex. innebära att producenten själv bildar en producentansvarsorganisation som hanterar avfallet från sådana produkter som producenten ansvarar för, eller ger en befintlig producentansvarsorganisation i uppdrag att hantera avfallet i fråga. Krav när det gäller producentansvarsorganisationer kan även införas för att producenter t.ex. ska samla in produkter som inte är avfall. Då handlar det om avfallsförebyggande åtgärder och inte ett system för utökat producentansvar för avfallshantering. En producentansvarsorganisation kräver normalt ersättning av de producenter som anlitar

organisationen. I fjärde punkten finns ett bemyndigande som handlar om sådan ersättning.

I andra punkten införs en ny bestämmelse som ger möjlighet att meddela föreskrifter om förbud att yrkesmässigt överlåta eller saluföra produkter om produktens producent inte tillhandahåller eller har anlitat en producentansvarsorganisation. Bestämmelsen motsvarar delvis det nuvarande bemyndigandet i 16 § 3 men är inte begränsad till vissa produkter. En överlåtelse kan ske både mot betalning och utan kostnad. Med saluföra avses att hålla en produkt tillgänglig för överlåtelse.

Tredje punkten motsvarar delvis den nuvarande andra punkten. Bestämmelsen ändras så att föreskrifter även får meddelas om att det krävs godkännande eller anmälan för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation.

I fjärde punkten införs ett bemyndigande att meddela föreskrifter om kriterier för hur den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas. Detta bemyndigande ger möjlighet att meddela föreskrifter som kan genomföra artikel 8a.4 i avfallsdirektivet. Föreskrifterna ska således reglera producentansvarsorganisationens skyldigheter när det gäller hur den ersättning som producentansvarsorganisationen tar ut av producenterna ska bestämmas, t.ex. att hänsyn ska tas till hur lätt det är att materialåtervinna olika produkter när de blir avfall. Det rör sig om en näringsrättslig reglering, dvs. bestämmelserna kan inte åberopas av en enskild gentemot en annan enskild. I stället kommer det att vara en tillsynsmyndighet som övervakar att bestämmelserna följs. Det nuvarande bemyndigandet som ger möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för den som driver ett system för återanvändning av förpackningar att anmäla detta överförs till 16 §.

I femte punkten, som är ny, införs ett bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldigheter för en producentansvarsorganisation att genomföra sådana skyldigheter som kan föreskrivas för producenter enligt 12 och 13 §§. Detta innebär att t.ex. föreskrifter om skyldigheter att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av avfall enligt 12 § 3 får meddelas för både producenter och producentansvarsorganisationer, se kommentaren till 12 och 13 §§. Bestämmelsen ersätter också delvis det nuvarande bemyndigandet i tredje punkten a) (jfr 13 § 2) och b) (jfr 13 § 5).

Det görs också en ändring som innebär att begränsningen i det nuvarande andra stycket tas bort. Det föreslås i stället ett tillägg i 21 § där det framgår att föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ för att behandla och transportera bort avfall får meddelas i fråga om avfall som samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

16 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att den som driver eller avser att driva ett yrkesmässigt system för återanvändning av förpackningar ska anmäla det.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 15 § 4. I förhållande till den bestämmelsen görs ändringar som innebär dels att bemyndigandet

begränsas till yrkesmässiga system, dels att föreskrifter även kan meddelas för den som avser att driva ett sådant system.

De nuvarande bemyndigandena i paragrafen tas bort. Det nuvarande bemyndigandet i första punkten ersätts av bemyndigandet i 12 § 4 och 13 § 4. Bemyndigandet i andra punkten ersätts av bemyndigandet i 13 § 1. Bemyndigandet i tredje punkten ersätts av bemyndigandet i 15 § 2.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

16 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vissa skyldigheter för den som är etablerad i Sverige och yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning av produkter som omfattas av ett system för utökat producentansvar till slutanvändare i Sverige.

En förmedlare bör anses etablerad i Sverige om förmedlaren i skattesammanhang anses etablerad här, genom att förmedlaren t.ex. har säte eller ett fast etableringsställe i landet.

Med distansförsäljning avses försäljning genom avtal som ingås inom ramen för ett av näringsidkaren organiserat system för att träffa avtal på distans, om kommunikationen uteslutande sker på distans (jfr 2 § lagen [2002:59] om distansavtal och avtal utanför affärslokaler).

Första punkten avser en registreringskyldighet. En skyldighet för förmedlare av distansförsäljning att registrera sig syftar främst till att tillsynsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn över skyldigheter som föreskrivs med stöd av *andra punkten*. Föreskrifter enligt den punkten kan innebära att förmedlaren endast får förmedla försäljning från producenter som har uppfyllt sina skyldigheter att tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation. Sådana skyldigheter för producenter kan föreskrivas med stöd av 15 § 1.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

17 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd, anmälan eller registrering för att yrkesmässigt hantera avfall.

En ändring görs som innebär att bemyndigandet utökas till att omfatta all yrkesmässig avfallshantering. Genom ändringen ersätter denna paragraf även det nuvarande bemyndigandet i 18 § att meddela föreskrifter om att det krävs en anmälan till den myndighet som regeringen bestämmer eller till kommunen för att yrkesmässigt samla in avfall eller yrkesmässigt agera som handlare eller mäklare av avfall. Bemyndigandet utökas vidare till att även omfatta möjlighet att meddela föreskrifter om registrering för att yrkesmässigt hantera avfall. Med registrering avses ett enklare förfarande där syftet inte är att den som mottar registreringen ska utreda om det behövs förelägganden om försiktighetsmått eller förbud med anledning av registreringen.

Vad som avses med hantera avfall anges i 5 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

21 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§.

En ändring görs som innebär att föreskrifter om undantag från kommunens ansvar får meddelas i fråga om avfall som ska samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation i stället för avfall som omfattas av producentansvar. Det avfall som undantas från kommunens ansvar är avfall som omfattas av ett system för utökad producentansvar för avfallshantering. Föreskrifter om undantag kan handla om att kommunen inte ska samla in sådant avfall. I vissa fall kan det vara så att kommunerna får samla in avfall vid sidan av producenterna eller producentansvarsorganisationen. Vidare görs en hänvisning även till 15 §, eftersom det är med stöd av den paragrafen som en producentansvarsorganisation kan åläggas skyldigheter att samla in eller behandla avfall. Ändringen är en följdändring till den ändring som görs i 15 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

27 kap.

4 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för kommunen att ta ut avgifter för den avfallshantering som kommunerna är skyldiga att utföra och för vissa avfallsförebyggande åtgärder.

I *första stycket andra punkten* görs ett tillägg som innebär att renhållningsavgiften även får avse information om avfallshantering när det gäller sådant avfall som kommunen ansvarar för. Sådan information kan t.ex. handla om hur olika typer av avfall ska sorteras och vilken miljönytta en viss hantering kan innebära.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

29 kap.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för otillåten miljöverksamhet.

Det görs en ändring i *första stycket första punkten n)* som innebär att uttrycket producentansvarsorganisation ersätter insamlingssystem. Vad som avses med producentansvarsorganisation anges i 15 kap. 9 a §. Ändringen är en följdändring till ändringen i 15 kap. 15 §.

11 §

Paragrafen reglerar straffrihet i vissa fall.

I *första stycket* tas hänvisningen till 7 a § om nedskräpningsförseelse bort. Det innebär att undantaget för ringa nedskräpningsförseelse inte längre gäller. För nedskräpningsförseelse döms till penningböter. Att undantaget för en ringa gärning tas bort innebär att det är straffbart att skräpa ned en enstaka cigarettfimp, godis- eller glasspapper, tuggummi eller andra mindre föremål som i dag inte omfattas av straffansvar. För straffbarhet krävs att gärningen begåtts med uppsåt eller av oaktsamhet. I

situationer där nedskräpningen skett utan vare sig uppsåt eller oaktsamhet ska således inte dömas till ansvar. Det kan t.ex. vara fallet om gärningen snarare grundar sig på en olyckshändelse än på oaktsamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

Sammanfattning av promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning

Användningen av plast ger upphov till flera olika negativa effekter på miljön, t.ex. skador på det marina och strandnära djurlivet. När plast produceras används till övervägande del fossila insatsvaror varför användning av plast också har negativa klimateffekter. Omfattningen av problemen ökar kraftigt i takt med den ökade användningen av plast. Olika slags förpackningar utgör i dag det största användningsområdet för plast och en betydande orsak till ökningen av plastproduktionen är skiftet i användningen av flegångsprodukter till förmån för engångsprodukter. Plastavfall är ett särskilt problematiskt avfall när det skräpas ned och felaktigt hamnar i miljön eftersom plasten inte bryts ned under överskådlig tid.

Plast har dock många bra och unika egenskaper som material. Plast går lätt att forma, väger lite och är vätske- och lufttät. Det finns många användningsområden där vi i dag är beroende av plastens egenskaper. Målsättningen bör därför vara att åstadkomma en hållbar produktion och användning av plast.

I promemorian föreslås åtgärder för att genomföra Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet). Det föreslås också andra åtgärder för att plast ska användas i cirkulära flöden, resurssmart och på ett sätt som minimerar läckaget till miljön. I promemorian föreslås bl.a.

- förbud mot att på den svenska marknaden släppa ut vissa engångsplastprodukter,
- krav på att den som på den svenska marknaden tillhandahåller dryck i en engångsmugg eller snabbmat i en engångsmatlåda ska erbjuda en möjlighet att få drycken eller maten serverad i en återanvändbar mugg eller matlåda,
- utökat retursystem för plastflaskor och metallburkar,
- krav på att en förpackning ska gå att materialåtervinna,
- krav på att dryckesflaskor och plastförpackningar ska innehålla återvunnen plast,
- krav på att korkar och lock ska vara fästa vid en dryckesbehållare under hela användningen,
- krav på insamlingssystem för fimpar,
- att nedskräpningsavgifter ska tas ut av vissa producenter av engångsplastprodukter för att bekosta städningen av produkter som skräpas ned på platser utomhus,
- att intäkterna från nedskräpningsavgifterna ska fördelas ut till kommunerna, och
- straffansvar för ringa nedskräpning och den som bryter mot en föreskrift om förpackningars återvinningsbarhet.

Vidare föreslås vissa andra lagändringar på avfallsområdet, såsom nya Bilaga 1
bemyndiganden i 15 kap. miljöbalken och att kommunens renhållning-
savgift ska kunna avse åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera
om avfallshantering.

Engångsplastpromemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om miljöbalken

dels att nuvarande 15 kap. 9 § ska betecknas 15 kap. 8 a §,

dels att 15 kap. 18 § och 27 kap. 7 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 27 kap. 7 § ska utgå,

dels att den nya 15 kap. 8 a §, 15 kap. 9, 12, 13, 15–17 och 21 §§, 27 kap. 4 § och 29 kap. 4, 8 och 11 §§ och rubriken närmast före 15 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 9 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

9 §²

8 a §

Med producent avses i detta kapitel den som

Med producent avses i denna balk den som yrkesmässigt

1. yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller överlåter en vara eller en förpackning, eller

1. utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar eller överlåter produkter, eller

2. den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.

2. för in produkter till Sverige.

9 §

I denna balk avses med

system för utökat producentansvar för avfallshantering: åtgärder som vidtas för att säkerställa att producenter ansvarar ekonomiskt eller organisatoriskt för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel, och

producentansvarsorganisation: en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall och som producenter är skyldiga att ansluta

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/851 och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, i den ursprungliga lydelsen.

² Senaste lydelse 2016:782.

Producentansvar

Producentens och producentansvarsorganisationens ansvar

12 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producent att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns eller bortskaffas på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt. Sådana föreskrifter får endast avse avfall från sådan verksamhet som producenterna bedriver och avfall som utgörs av sådana varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller överläter.

Föreskrifter enligt första stycket om skyldighet för en producent att hantera avfall som utgörs av varor eller förpackningar som producenten inte tillverkat, fört in till Sverige eller överlåtit får endast avse den del av avfallet som motsvarar producentens andel av marknaden för nya sådana varor eller förpackningar eller på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för att införa system för utökad producentansvar för avfallshantering meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter att

1. se till att avfall hanteras i enlighet med 11 § och på ett sätt som möjliggör en lämplig behandling enligt 10 §,

2. ansvara ekonomiskt för avfallshantering och information om avfallshantering,

3. inrätta ett system för att säkerställa att skyldigheter enligt denna balk, föreskrifter som är meddelade med stöd av balken och skyldigheter som följer av EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde följs, och

4. vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av avfall.

Föreskrifter enligt första stycket får endast avse avfall som utgörs av sådana produkter som producenterna utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, överläter eller för in till Sverige. Föreskrifter om skyldighet för en producent att hantera avfall som utgörs av produkter som producenten inte utvecklat, tillverkat, bearbetat, behandlat, överlåtit eller fört in till Sverige, får endast avse den del av avfallet som motsvarar producentens andel av marknaden för nya sådana produkter eller på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

³ Senaste lydelse 2016:782.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för att främja avfallsförebyggande åtgärder eller en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering, meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att

1. märka en vara eller förpackning,
2. lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden, och
3. se till att varor eller förpackningar har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.

Föreskrifter enligt första stycket 3 får i fråga om andra varor än förpackningar avse endast sådana skyldigheter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

1. se till att produkter är märkta,
2. lämna information och uppgifter om vilka ämnen och material som en produkt innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden,
3. se till att produkter har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet,
4. vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av använda produkter, och
5. vidta andra avfallsförebyggande åtgärder.

Föreskrifter om skyldigheter för en producent att vidta åtgärder som möjliggör en effektiv insamling av använda produkter som producenten inte utvecklat, tillverkat, bearbetat, behandlat, överlåtit eller fört in till Sverige får dock enbart avse den del av marknaden som motsvarar producentens andel av marknaden för sådana produkter eller som på annat sätt står i rimlig proportion till producentens verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för producenter av förpackningar, producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter och producenter av elektriska eller
1. skyldighet för producenter att ansluta sig till en producentansvarsorganisation som förebygger eller hanterar avfall avseende producenternas produkter,

⁴ Senaste lydelse 2016:782.

⁵ Senaste lydelse 2020:601.

elektroniska produkter att se till att förpackningarna, papperet eller de elektriska och elektroniska produkterna omfattas av ett insamlings-system för behandling eller återanvändning,

2. tillstånd för yrkesmässig drift av ett sådant insamlingsystem,

3. skyldighet för den som driver ett sådant insamlingsystem att

a) lämna information till producenter och avfallsproducenter om återanvändning, sortering, insamling och behandling, och

b) vidta åtgärder för att främja återanvändning, och

4. skyldighet för den som driver ett system för återanvändning av förpackningar att anmäla detta.

Föreskrifter enligt första stycket 1 får endast avse producenter som omfattas av föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 §.

2. förbud för producenter att överlåta eller saluföra produkter som inte omfattas av en producentansvarsorganisation,

3. att det krävs tillstånd eller anmälan för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation,

4. hur avgifter som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas, och

5. skyldighet för en producentansvarsorganisation att fullgöra sådana skyldigheter som avses i 12 och 13 §§.

16 §⁶

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om förpackningar för konsumtionsfärdig dryck gjorda av plast eller metall meddela föreskrifter om

1. att insamlingsystem för sådana förpackningar utformas så att de genom utbetalning av pant eller premie uppmuntrar att förpackningar lämnas tillbaka till systemen,

2. skyldighet för producenter av sådana förpackningar att se till att förpackningarna förses med märkning med uppgifter om insamlings-systemet,

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som driver eller avser att driva ett yrkesmässigt system för återanvändning av förpackningar ska anmäla det.

⁶ Senaste lydelse 2016:782.

3. förbud för producenter av sådana förpackningar att överlåta eller saluföra dem om de inte omfattas av ett insamlingssystem,

4. krav på tillstånd för yrkesmässig tappning av konsumtionsfärdig dryck i sådana förpackningar,

5. krav på tillstånd för införsel till Sverige av konsumtionsfärdig dryck i sådana förpackningar, och

6. avgift vid införsel, och de andra åtgärder som behövs, för att säkerställa att inhemska och till Sverige införda förpackningar av detta slag kan konkurrera på lika villkor.

17 §⁷

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd *eller* anmälan för att yrkesmässigt *transportera* avfall.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det krävs tillstånd, anmälan *eller registrering* för att yrkesmässigt *hantera* avfall.

21 §⁸

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som *omfattas av producentansvar* enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kommunens ansvar enligt 20 och 20 a §§ i fråga om avfall som *samlas in eller behandlas av en producent eller en producentansvarsorganisation* enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 *eller* 15 §.

27 kap.

4 §⁹

Kommunen får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för

1. insamling, transport och behandling av avfall som enligt denna balk *eller* enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs av kommunen *eller* den som kommunen anlitar,

⁷ Senaste lydelse 2016:782.

⁸ Senaste lydelse 2020:601.

⁹ Senaste lydelse 2020:601.

2. åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § om avfallsförebyggande åtgärder, och

2. åtgärder som kommunen vidtar i syfte att informera hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 § om *avfallshantering och avfallsförebyggande åtgärder*, och

3. åtgärder som kommunen vidtar för att underlätta insamling och sortering av återanvändbara produkter från hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall som kommunen ansvarar för enligt 15 kap. 20 §.

Avgiften ska efter beslut av kommunen betalas till kommunen eller till den som utför renhållningen.

Särskilda bestämmelser om avgift för hantering av avfall från fartyg finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

29 kap.

4 §¹⁰

För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs i

a) bestämmelsen i 7 kap. 28 a § om skydd för särskilda naturområden, om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av ett tillstånd eller en dispens enligt bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap.,

b) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § om miljöfarliga verksamheter,

c) bestämmelsen i 9 kap. 6 c § om anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter,

d) bestämmelserna i 11 kap. eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 kap. om vattenverksamheter,

e) bestämmelsen i 11 kap. 9 b § tredje stycket om anmälningspliktiga vattenverksamheter,

f) bestämmelsen i 11 kap. 22 § om att ta en anläggning för bortledning av grundvatten ur bruk,

g) bestämmelsen i 12 kap. 6 § eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 12 kap. 6 § om att en verksamhet eller åtgärd ska anmälas för samråd,

h) bestämmelsen i 13 kap. 12 § om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer och om att släppa ut produkter som innehåller eller består av sådana organismer på marknaden,

i) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 16 § om innesluten användning av genetiskt modifierade organismer,

j) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 14 kap. 8 § om hantering, införsel, utförsel, tillstånd, godkännande eller anmälan av kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor,

¹⁰ Senaste lydelse 2017:419.

k) bestämmelserna i artikel 56 i förordning (EG) nr 1907/2006 om förutsättningar för att få använda ett ämne som anges i bilaga XIV till den förordningen eller släppa ut ett sådant ämne på marknaden,

l) bestämmelserna i artikel 28.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om krav på produkt-godkännande av växtskyddsmedel,

m) bestämmelserna om krav på godkännande av biocidprodukter i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 528/2012,

n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av *insamlingssystem* för avfall från elektriska och elektroniska produkter, eller n) föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 15 § om krav på tillstånd för yrkesmässig drift av *en producentansvarsorganisation* för *producer* av elektriska och elektroniska produkter, eller

2. i egenskap av innehavare av det tillstånd eller det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, förordning (EG) nr 1907/2006, förordning (EG) nr 1107/2009 eller förordning (EU) nr 528/2012 bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.

I fråga om ett villkor eller en bestämmelse om buller (bullervillkor) som har angetts i ett sådant tillstånd eller beslut som avses i första stycket 2 ska det förhållandet att en bostads-byggnad är utsatt för omgivningsbuller i strid med bullervillkoret inte anses utgöra ett brott mot villkoret, om

1. byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900),

2. det i planbeskrivningen till planen eller i lovet har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden, och

3. beräkningen av bullervärdena har gjorts med hänsyn till intresset att förebygga olägenhet för människors hälsa.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller om gärningen omfattas av en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 30 kap. 1 § om skyldighet att betala miljöskatt.

8 §¹¹

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift för totalförsvaret som har meddelats med stöd av 1 kap. 5 §, om en överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelserna har föreskrivits är straffbelagd,

2. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått inom ett miljöskyddsområde, som regeringen har meddelat med stöd av 7 kap. 20 §,

3. bryter mot en föreskrift eller ett beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 4 §,

4. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 §,

5. i ett miljöriskområde som avses i 10 kap. 17 § vidtar en åtgärd som ökar belastningen av föroreningar i eller omkring området, annars försämrar den miljömässiga situationen eller försvårar avhjälpandeåtgärder,

6. bryter mot den skyldighet att underhålla en vattenanläggning som följer av 11 kap. 17 § första stycket, 20 § första stycket eller 21 § första stycket,

7. bryter mot ett förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket,

8. bryter mot bestämmelsen i 13 kap. 8 § om utredning innan en genteknisk verksamhet påbörjas eller mot en föreskrift om utredningen som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 9 §,

9. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

10. bryter mot skyldigheten att upprätta en kemikaliesäkerhetsrapport enligt vad som krävs i artiklarna 37.4 och 39.1 i förordning (EG) nr 1907/2006,

11. bryter mot skyldigheten att förse Europeiska kemikaliemyndigheten med information enligt vad som krävs i artiklarna 38, 39.2 och 66.1 i förordning (EG) nr 1907/2006,

12. bryter mot förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 §,

13. bryter mot ett förbud mot fiske som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av 28 kap. 13 §, eller

13. bryter mot ett förbud mot fiske som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av 28 kap. 13 §,

14. bryter mot artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen genom att inte följa ömsesidigt överenskomna villkor eller söka efter, bevara eller överföra information i enlighet med det som anges i artikeln i fråga om en genetisk resurs eller traditionell kunskap som avses i förordningen eller en traditionell kunskap som avses i 8 kap. 5 § andra stycket.

14. bryter mot artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen genom att inte följa ömsesidigt överenskomna villkor eller söka efter, bevara eller överföra information i enlighet med det som anges i artikeln i fråga om en genetisk resurs eller traditionell kunskap som avses i förordningen eller en traditionell kunskap som avses i 8 kap. 5 § andra stycket, eller

15. bryter mot en föreskrift om förpackningars återvinningsbarhet som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 13 §.

För försök till brott som avses i första stycket 12 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller 9 § första stycket 5.

Om en gärning som avses i 2, 2 a, 2 b, 2 c, 3, 3 a eller 3 b §, 4 § första stycket 2, 4 a §, 5 § 1 eller 7 a, 8 eller 9 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Om gärningen är straffbar både enligt detta kapitel och enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling men ansvar inte kan dömas ut enligt den lagen, döms till ansvar enligt detta kapitel.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt detta kapitel för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Om en gärning som avses i 1–9 §§ kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022 i fråga om 29 kap. 11 §, den 1 januari 2025 i fråga om 29 kap. 8 § och i övrigt den 1 juni 2021.

¹² Senaste lydelse 2019:496.

Förteckning över remissinstanserna (engångsplastpromemorian)

Efter remiss har yttranden inkommit från ACE Norden, American Chamber of Commerce in Sweden, Arla, Avfall Sverige, Billerud Korsnäs, Borås kommun, British American Tobacco Sweden AB, Coca Cola European partner, Convenience Stores Sweden AB, Dagligvaruleverantörers Förbund, Delegationen för cirkulär ekonomi, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Espresso House Sweden AB, Essity, Folkhälsomyndigheten, Företagarna, Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI AB), Greenfood AB, Göteborgs kommun, Göteborgs tingsrätt, Hagainiativet, Havs- och vattenmyndigheten, Haypp Group AB, Håll Sverige Rent, Härnösands kommun, Innovations- och Kemiindustrierna (IKEM), Japan Tobacco International (JTI), Kalmar kommun, Kammarkollegiet, Kemikalieinspektionen, Kemisk Tekniska Företagen, Kommerskollegium, Kommunernas internationella miljöorganisation (KIMO), Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Konsumentverket, KUngh AB, Lerums kommun, Livsmedelsföretagen, Livsmedelsverket, Malmö kommun, McDonalds Sverige, Mondelez, Nacka tingsrätt, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Naturvårdsverket, Näringslivets regelnämnd (NNR), Philip Morris, PlasticFri AB, Polismyndigheten, Pulpac, Ragn-Sells, Regelrådet, Returpack, RK Returkartong, Skatteverket, Skogsindustrierna, Skruf Snus AB, Statens Jordbruksverk, Stockholms Handelskammare, Stockholm kommun, Stora Enso, Ståda Sverige, Svea hovrätt, Swedish match, Svensk Bensinhandel, Svensk dagligvaruhandel, Svensk Handel, Svensk plastindustriförening, Svensk plaståtervinning, Svenska institutet för standardisering (SIS), Svenska MetallKretsen, Svenska snustillverkarföreningen, Svenska tobaksleverantörsföreningen, Svenska turistföreningen (SFT), Svenskt Näringsliv, Svenskt vatten, Sveriges bryggerier, Sveriges Kommuner och Regioner, Södertälje kommun, Tetra Pak, Tingstad, Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Unilever, Uppsala kommun, Visita, Zero Waste Stockholm, Åklagarmyndigheten, Åre kommun, Årjäng kommun och Återvinningsindustrierna.

Följande remissinstanser har meddelat att de avstår från att lämna synpunkter på förslagen i promemorian: Botkyrka kommun, Justitieombudsmannen (JO), Luleå kommun, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), TU – Medier i Sverige och Älvkarleby kommun.

Följande remissinstanser har inte svarat på remissen: Alvesta kommun, Axfood AB, Bergendahls Food, Båstad kommun, Cigbuster AB, Coalition clean baltic, Coop Sverige AB, Ellen McArthur foundation, Fiskeby board, Flens kommun, Friluftsförbundet, Greenpeace, Grumme, Gällivare kommun, Haparanda kommun, Hennes & Mauritz, Härjedalens kommun, Höörs kommun, ICA Sverige AB, IKEA, IVL, Jordens vänner, Konsumentföreningen Stockholm, Max Burger AB, Naturskyddsföreningen, Nordic snus, Nordvästra Skånes Renhållnings AB (NSR AB), Norrtälje kommun, OK/Q8, Orkla, Oy Karl Fazer AB, Panini Internazionale, Panta på, Pågen AB, Region Gotland, SJ AB, Skåne-mejerier, Sotenäs kommun, Strängnäs kommun, Svensk Glasåtervinning,

Bilaga 3

Sveriges konsumenter, Sveriges standardiseringsförbund, Sölvesborg kommun, TMR, Täby kommun, Ulricehamns kommun, Vilhelmina kommun, WWF Sverige, Vännäs kommun, Värnamo kommun, Ängelholms kommun och Östersjöfonden.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 15 kap. 9 och 15 §§ och 29 kap. 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

9 §

Med producent avses i detta kapitel den som

1. yrkesmässigt tillverkar, för in till Sverige eller överlåter en vara eller en förpackning, eller

2. den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.

Med producent avses i detta kapitel den som

1. yrkesmässigt, tillverkar, för in till Sverige, *förmedlar* eller överlåter en vara eller förpackning, eller

2. den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl.

15 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för producenter av förpackningar, producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter och producenter av elektriska eller elektroniska produkter att se till att förpackningarna, papperet eller de elektriska och elektroniska produkterna omfattas av ett insamlings-system för behandling eller återanvändning,

1. skyldighet för producenter av förpackningar, producenter av papper för tidningar, tidskrifter, direktreklam, kataloger eller andra liknande pappersprodukter, *producenter av textil* och producenter av elektriska eller elektroniska produkter att se till att förpackningarna, papperet, *textilen* eller de elektriska och elektroniska produkterna omfattas av ett insamlings-system för behandling eller återanvändning,

29 kap.

9 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97 om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,

3. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,

4. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,

5. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

6. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

7. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG,

8. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer,

9. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 eller 19.2 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller på marknaden tillhandahåller en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 a, e eller g i samma förordning,

10. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004,

11. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006,

12. i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel 52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som krävs enligt artikeln,

13. i fråga om en biocidprodukt som är godkänd i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänd i Sverige tillhandahåller produkten eller använder den utan att produkten omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som avses i artikel 53 i förordning (EU) nr 528/2012,

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars

i stor omfattning transportera avfall, *eller*

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att för transport lämna avfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport.

i stor omfattning transportera avfall, eller

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att för transport lämna avfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport,

16. bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 13 § första stycket 2 genom att utan föregående anmälan släppa ut textil på marknaden, eller

17. bryter mot en föreskrift som regeringen meddelat med stöd av 15 kap. 15 § första stycket 1 genom att släppa ut textil som inte omfattas av ett insamlingssystem för återvinning eller återanvändning på marknaden.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

2. Bestämmelserna i 29 kap. 9 § 16 och 17 tillämpas första gången i fråga om textil som släpps ut på marknaden efter utgången av december 2023.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2020:72)

Efter remiss har yttranden inkommit från Avfall Sverige, AB Blåkläder, Cellbes AB, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Elis Textil Service AB, Ellos Group, Emmaus Stockholm, Erikshjälpen, Förpacknings- och Tidningsinsamlingen (FTI), Göteborgs stad, Humana Sverige, Human Bridge, Ideell Second Hand, IKEA Sverige AB, KappAhl, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Malmö stad, Myrorna, Svenska Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Regelrådet, RISE Research Institutes of Sweden, Stockholm Vatten och Avfall, Svensk Handel, Svenska Institutet för Standarder SIS, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Textil- och Modedeforetag (TEKO), Sveriges Tvätteriförbund, Sydskaanes avfallsaktiebolag (SYSAV), Södra Skogsägarna ekonomisk förening (SÖDRA), Textilia, Textilimportörerna, Tillväxtverket, UFF-Humana, Umeå kommun, Västra Götalandsregionen, Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Wargön Innovation, Åklagarmyndigheten och Återvinningsindustrierna.

Följande remissinstanser har meddelat att de avstår från att lämna synpunkter på förslagen i promemorian: Lunds universitet.

Följande remissinstanser har inte svarat på remissen: Arket, Arkivet, Björkåfrihet, Brothers, Busfrö, Circular Sweden, Coop Sverige AB, Ehandel, Eskilstuna Energi & Miljö, Filippa K AB, Föreningen medveten konsumtion, Gina Tricot, Hela Människan Sverige, Hemtex, H&M Hennes & Mauritz AB, Houdini Sportswear AB, Högskolan i Borås, ICA Handlarnas Förbund, Indiska, Nätverket Kemikaliegruppen Textil, Kid, Lindex, Martinsons, MQ Marqet, Nudie Jeans, Näringslivets Regelnämnd, Polarn och Pyret, Re:newcell Ab, RnB Retail and Brands, Stadium, Stiftelsen Håll Sverige Rent, Stockholms Stadsmission, Svenska Röda Korset, Sveriges Konsumenter, Swedish Fashion Association, Swedish Fashion Council, Textile and Fashion 2030, Uppsala kommun, Åhléns AB och Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

Lagförslag i promemorian Förbud mot att medföra visst svavelhaltigt marint bränsle ombord på fartyg

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 8 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

8 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

1. föreskrifter om hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor i frågor som avses i 2 kap. 2–4 §§,

2. föreskrifter som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt om krav på tillstånd eller godkännande för hantering, införsel och utförsel av en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara,

3. föreskrifter om särskilda villkor som behövs från hälso- eller miljöskyddssynpunkt för hantering, införsel och utförsel av en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara,

4. föreskrifter om förbud som är av särskild betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt mot hantering, införsel och utförsel av en kemisk produkt, bioteknisk organism eller vara,

5. föreskrifter om krav på anmälan innan ett bekämpningsmedel saluhålls eller används,

6. föreskrifter om sådana undantag från förbudet i 7 § första stycket att sprida bekämpningsmedel från luftfartyg som det finns synnerliga skäl för,

7. föreskrifter om införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön,

7. föreskrifter om *hantering*, införsel, överlåtelse och förbränning av bränsle, handel med bränsle samt bränsles egenskaper och kvalitet som behövs för att motverka utsläpp i luften av ämnen som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön,

8. föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen om hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, biotekniska organismer och varor,

9. föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen om att på marknaden släppa ut, tillhandahålla eller ta i drift utrustning som är avsedd för hantering av kemiska produkter eller biotekniska organismer, och

¹ Senaste lydelse 2016:781.

10. föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen om kontroll av utrustning som är avsedd för spridning av bekämpningsmedel. Föreskrifter om varor enligt första stycket 1, 2, 3, 4 eller 8 får meddelas endast i fråga om varor som på grund av sitt innehåll av en kemisk produkt eller på grund av att de har behandlats med en kemisk produkt kan befaras medföra skada på människor eller miljön eller andra intressen som skyddas genom denna balk.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

Förteckning över remissinstanserna (promemorian Förbud mot att medföra visst svavelhaltigt bränsle ombord på fartyg)

Efter remiss har yttranden inkommit från Arbetslivsmuseernas samarbetsorganisation (Arbetsam), Domstolsverket, Föreningen Svensk Sjöfart, Försvarmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Kemi-kalieinspektionen, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Polismyndig-heten, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Statens maritima och transporthistoriska museer, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Transporthistoriskt Nätverk, Transportstyrelsen, Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och Åklagarmyndigheten.

Följande remissinstanser har meddelat att de avstår från att lämna synpunkter på förslagen i promemorian: Fortifikationsverket.

Följande remissinstanser har inte svarat på remissen: Sveriges hamnar och Sveriges Skeppsmäklareförening.