

**Juridiska institutionen  
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet**

# **Producentansvaret i miljörätten**

– en komparativ studie av svensk och tysk rätt

**Juris kandidatprogrammet**  
Tillämpade studier, 20 poäng  
HT 1999  
Maria Lindén  
Anna Rudensjö

Handledare: Rolf Dotevall  
Juridiska institutionen vid  
Göteborgs universitet

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>6</b>
1.1	Problemområde .....	6
1.2	Syfte och frågeställningar .....	7
1.3	Avgränsningar .....	7
<b>2</b>	<b>Framväxten av den moderna avfallshanteringen och avfallslagstiftningen</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Den nya miljöbalken.....</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Avfallsbegreppet och andra definitioner .....</b>	<b>13</b>
4.1	Avfallsdefinitionen .....	13
4.2	Hushållsavfall.....	14
4.3	Övriga definitioner .....	15
<b>5</b>	<b>Styrmedel inom avfallsområdet .....</b>	<b>16</b>
5.1	Ekonomiska styrmedel.....	16
5.2	Administrativa styrmedel.....	17
5.3	Fördelar och nackdelar med ekonomiska respektive administrativa styrmedel.....	17
5.4	Information.....	17
5.5	Producentansvaret som styrmedel .....	18
<b>6</b>	<b>Miljörätten inom EU .....</b>	<b>19</b>
6.1	Inledning .....	19
6.2	Utvecklingen av EG:s miljöpolitik.....	19
6.2.1	Fem handlingsprogram .....	19
6.2.2	Miljöarbetet har intensifierats .....	20
6.2.3	Ändrade miljöprinciper.....	20
6.3	EG:s miljöregler .....	21
6.3.1	Kompetensreglernas utveckling .....	21
6.3.2	Rättsakternas form.....	21
6.3.3	Rättsakternas grund och innehåll .....	22
6.3.3.1	Minimiregler.....	22
6.3.3.1.1	Medlemsstaters strängare skyddsåtgärder.....	22
6.3.3.2	Harmoniseringsregler.....	23
6.3.3.2.1	Miljögarantin .....	24
6.3.4	Valet av rättsgrund.....	25
6.3.5	Direktiv angående producentansvar .....	26
6.3.5.1	Förpackningsdirektivet .....	26
6.3.5.2	Förslag till direktiv om uttjänta fordon.....	27
6.4	Utövande av nationell behörighet när gemenskapslagstiftning saknas .....	28
6.4.1	Miljöskydd och varors fria rörlighet.....	28
6.4.1.1	Förbud mot kvantitativa importrestriktioner .....	28
6.4.1.2	Undantagen i artikel 30.....	28
6.4.1.3	Cassis de Dijon-principen .....	29
6.4.1.4	Anmälningsskyldighet till kommissionen.....	30

<b>7</b>	<b>Producentansvaret i Sverige .....</b>	<b>31</b>
7.1	Producentansvarets framväxt .....	31
7.2	Allmänt om producentansvaret .....	32
7.3	Vad är producentansvar?.....	33
7.3.1	Ekonomiskt och fysiskt ansvar.....	34
7.3.1.1	Uppdelning av ekonomiskt och fysiskt ansvar.....	35
7.3.2	Konsumentens skyldigheter .....	36
7.4	Förordningar beträffande producentansvar .....	36
7.4.1	Förpackningar.....	36
7.4.2	Däck .....	37
7.4.3	Returpapper .....	37
7.4.4	Bilar .....	38
7.4.5	Förslag till producentansvar för elektriska och elektroniska produkter	38
7.5	Vem åligger producentansvaret? .....	39
7.5.1	Materialbolagen.....	40
7.5.2	Vem åligger producentansvaret i praktiken?.....	41
7.6	Hur fullgörs producentansvaret? .....	41
7.6.1	Producentansvar för förpackningar .....	41
7.6.2	Producentansvar för däck.....	42
7.6.3	Producentansvar för returpapper .....	43
7.6.4	Producentansvar för bilar.....	43
<b>8</b>	<b>Ansvarsuppdelning mellan kommun och producent .....</b>	<b>44</b>
8.1	Producentavgift .....	45
<b>9</b>	<b>Producentansvaret i Tyskland .....</b>	<b>46</b>
9.1	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz .....	46
9.1.1	Producentansvar, 22 § KrW-/AbfG.....	46
9.1.2	Förbud, begränsningar och märkning, 23 § KrW-/AbfG.....	47
9.1.3	Återtagande- och återlämnandeskyldigheter, 24 § KrW-/AbfG .....	48
9.1.4	Frivilligt återtagande, 25 § KrW-/AbfG .....	48
9.1.5	Innehavarskyldigheter efter återtagande, 26 § KrW-/AbfG.....	49
9.2	Förordningar beträffande producentansvar .....	49
9.2.1	Die Verpackungsverordnung .....	49
9.2.1.1	Konsumentförpackningar .....	49
9.2.1.2	Kringförpackningar.....	51
9.2.1.3	Transportförpackningar.....	51
9.2.1.4	Konsumentens skyldigheter .....	51
9.2.2	Die Altautoverordnung .....	52
9.2.3	Die Batterieverordnung.....	53
9.3	Den kommunala renhållningsskyldigheten.....	54
9.4	Det tyska bemyndigandet för utfärdande av förordningar om producentansvar jämfört med svensk rätt .....	55
9.4.1	Allmänna karaktärsdrag .....	55
9.4.2	Definitioner .....	55
9.4.3	Allmänna principer .....	56
9.4.4	Gränserna för producentansvaret.....	56
9.4.5	Frivilligt återtagande.....	57
9.4.6	Avfallsinnehavarens skyldigheter .....	57

9.4.7	Skillnaderna mest lagtekniska .....	58
<b>10</b>	<b>Avslutande reflektioner .....</b>	<b>59</b>
10.1	Polluter Pays Principle .....	59
10.2	Frivilligt eller lagstadgat producentansvar? .....	60
10.2.1	Prioritering av frivilliga åtaganden .....	61
10.2.2	Fördelar med ett lagstadgat producentansvar .....	61
10.2.3	Utvecklingen i Tyskland .....	62
10.2.4	Lagstiftning ett rimligt ingrepp .....	63
10.2.5	Vikten av information .....	64
10.3	Producentens ansvar för varor och förpackningar i hushållsavfall .....	64
10.3.1	Uttag av producentavgift .....	65
10.3.2	Producentavgift som påtryckningsmedel .....	66
10.4	Juridiskt ansvar för materialbolagen? .....	67
10.5	Producentansvar och EG:s fria inre marknaden .....	69
<b>11</b>	<b>Avslutning .....</b>	<b>71</b>
 <b>Bilaga 73</b>		
	<b>Källförteckning .....</b>	<b>79</b>

## Förkortningar

AltautoVO	Altautoverordning
BattVO	Batterieverordning
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska Gemenskapen. I samband med artikelnummer EG-fördraget efter Amsterdamfördraget.
EU	Europeiska Unionen. I samband med artikelnummer Fördraget om Europeiska unionen efter Amsterdamfördraget.
JT	Juridisk Tidskrift
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PPP	Polluter Pays Principle
Prop.	Proposition
RVF	Renhållningsverksföreningen
SFS	Svensk författningssamling
SNV	Statens Naturvårdsverk
SOU	Statens offentliga utredning
VerpVO	Verpackungsverordnung

# 1 Inledning

## 1.1 Problemområde

FN:s kommission för miljö och utveckling, den så kallade Brundtlandkommissionen, införde 1987 begreppet *sustainable development*, hållbar utveckling, som ett övergripande miljömål. Principen om hållbar utveckling vidareutvecklades vid FN:s miljökonferens (UNCED<sup>1</sup>) i Rio de Janeiro 1992 i dokumenten Agenda 21 och Riodeklarationen.<sup>2</sup> Vid konferensen ställde sig alla FN:s medlemsländerna bakom principen. Enligt den svenska regeringen kräver en långsiktigt hållbar tillväxt och samhällsutveckling ett mer resurshushållande samhälle och en miljöanpassad varuproduktion. Detta innebär bl a att återanvändning, återvinning eller återföring till naturens kretslopp måste underlättas och avfallet minimeras.<sup>3</sup> Som ett led i utvecklingen mot ett kretsloppssamhälle infördes den 1 januari 1994 producentansvar för vissa typer av avfall. Avsikten med producentansvaret är att spara på samhällets resurser, minska mängderna avfall och stimulera till återanvändning och återvinnig. Producentansvaret ska dessutom göra att producenterna av varor och förpackningar redan vid tillverkningen tar ansvar för de effekter som kan uppstå till följd av en vara eller förpackning, även i form av avfall. Ansvaret ligger i linje med principen om att förorenaren betalar, *Polluter Pays Principle*, som antagits både inom EU och OECD. Dessa båda sammanslutningar har även påbörjat ett arbete med producentansvar.

Principen om att producenten ska påföras ett ansvar för sina varor i avfallsledet antogs redan 1975, men blev lagstadgad först genom införandet av producentansvaret nära tjugo år senare. Lagstiftningen om producentansvar låg i linje med att avfallsproblematiken uppmärksammas allt mer. Medvetenheten om att det inte bara är utsläpp från industrianläggningar som orsakar miljöproblem har under senare år ökat. Varor innehåller ett stort antal ämnen av vilka vissa kan orsaka skador på miljön när varorna blir avfall. Miljöproblemen kan också orsakas av vår hantering av avfallet. Stora mängder avfall går idag till deponering, vilket i längden inte är hållbart. Producentansvaret kan, mot bakgrund av detta, ses som ett bidrag till en lösning på avfallsproblemen. Återvinnigen kan visserligen aldrig bli fullständig och eliminera behovet av andra miljöåtgärder, men det är ett steg i rätt riktning. Producentansvaret avser emellertid även att påverka varornas utformning genom att förmå producenterna att beakta deras miljöpåverkan redan vid början av produktionskedjan. Erfarenheter visar att ett sådant tillvägagångssätt effektivt kan stimulera till ökad återvinnig och slutna kretslopp och därmed förebygga uppkomsten av avfall.

---

<sup>1</sup> United Nations Conference on Environmental and Development.

<sup>2</sup> Christensen, Kretsloppspropositionen – En rättslig Potemkinkuliss, Miljörättslig Tidskrift 1994:1 s 22.

<sup>3</sup> Prop. 1992/93:180 s 52.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Vi har i denna uppsats valt att behandla producentansvaret. Vi behandlar främst utvecklingen och omfattningen enligt svensk rätt. Då förpackningsförordningen tycks ha störst praktisk betydelse ligger tyngdpunkten i vår uppsats därför på förpackningsområdet. Eftersom Tyskland varit en förebild vid utformandet av det svenska producentansvaret har vi funnit det intressant att även undersöka dess tyska motsvarighet. Med anledning av EU:s framträdande roll i den europeiska miljöpolitiken redogör vi dessutom för EG-rättens påverkan och eventuella konflikter. För att utreda gällande rätt på området har vi använt oss av traditionell juridisk metod.

Det är inte helt klart vad det lagstadgade producentansvaret i Sverige innebär. Ofta uppstår oklarheter beträffande ansvarets omfattning. Detta har givit upphov till ett antal frågor, som vi i denna uppsats ska belysa och försöka besvara. Många frågar sig säkert till en början vad producentansvar egentligen är. Ofta förväxlas producentansvaret med det till namnet lika begreppet produktansvar. Vårt huvudsyfte är därför att klargöra producentansvarets innebörd, vilket i sig leder till en rad följdfrågor. Exempelvis uppstår frågan vem som faktiskt är att anse som producent och följaktligen har att fullgöra ansvaret. Detta eftersom producentdefinitionen är mycket vid i bestämmelserna. Hur ska denna producent fullgöra sitt ansvar? Ska ansvaret fullgöras enskilt eller som producentkollektiv? Andra frågor är när kommunen ska ansvara för avfallet och när avfallet faller under producenternas ansvar. Även om lagen ger klara riktlinjer för ansvarsfördelningen mellan producent och kommun uppstår i praktiken omfattande gränsdragningsproblem. Vidare har konsumenterna en betydande roll för att framgångsrikt producentansvar. Hur långt sträcker sig konsumenternas skyldigheter?

Med tanke på den internationella påverkan som producentansvaret utsatts för har vi valt att belysa frågorna i jämförelse med det tyska producentansvaret. Dessutom har vi funnit det viktigt att framhålla EG-rättens betydelse för producentansvaret. Avslutningsvis i uppsatsen utreder vi mer ingående vissa frågor, som under arbetets gång uppstått.

## 1.3 Avgränsningar

För att arbetet inte ska bli för omfattande har vi valt att inte utreda producenternas eventuella ensamrätt till avfall. Vi går inte heller närmre in på tillsynen av producentansvarets efterlevnad. Det skulle dessutom föra för långt att redogöra för sanktionsmöjligheterna. Att avgöra om producentansvaret är en effektiv lösning på avfallsproblemen faller utanför vår kompetens och syftet med uppsatsen. Vi begränsar oss istället till att behandla rättsreglerna och de praktiska problem som uppstår till följd av dessa.

## 2 Framväxten av den moderna avfallshanteringen och avfallslagstiftningen

Samtidigt med att människor blev bofasta uppkom ett behov av avfallshantering i någon mening. I takt med att människorna började bilda större samhällen blev problemen med avfallshanteringen undan för undan större och mer svårlösta. Detta motiverade att regelverk för hanteringen togs fram. Längre var dock efterlevnaden av dessa bestämmelser mycket dålig.<sup>1</sup>

I 1800-talets snabbt växande städer utgjorde människans eget avfall det största problemet. Det dåliga omhändertagandet av latrinerna och djurens gödsel bidrog till undermåliga hygieniska villkor med sjukdomsspridning som följd. Detta gjorde att man på många håll intog renhållningsbestämmelser i de lokala ordningsstadgarna. Genom dessa lokala initiativ började ett samhällsligt renhållningsansvar att ta form. År 1869 infördes i Sverige gemensamma renhållningsbestämmelser för hela landet, då en ordningsstadga för rikets städer antogs. Några år senare antogs även en hälsovårdsstadga och vid sekelskiftet bedrevs en organiserad avfallshantering i alla större städer.<sup>2</sup>

Ännu vid 1900-talets början ingick avfallet i det naturliga kretsloppet. Industrialiseringens genombrott och den därigenom höjda levnadsstandarden ledde dock till en ökad varukonsumtion och växande förpackningsanvändning. Avfallet blev därmed alltmer komplext och flödena alltmer enkelriktade. Sophämtning infördes successivt även på landsbygden och avfallet dumpades på bristfälligt anlagda tippor där öppen förbränning var vanligt förekommande. Återvinnig av större omfattning bedrevs endast under krigsåren, och då av beredskapsskäl.<sup>3</sup>

Under 1900-talets senare hälft ökade avfallsflödet alltjämt vilket möttes med förstärkta insatser för insamling, transport och behandling. Genom förbränning begränsades det växande deponeringsbehovet. Efter hand kombinerades förbränningen, till följd av höjda energipriser, även med energiutvinning. Kunskaperna om miljöproblemen ökade och därigenom kom även avfallsproblemen att betraktas som något mer än ett lokalt hälsoproblem.<sup>4</sup>

Under 1960-talet påbörjades arbetet med att skapa en samlad lagstiftning till skydd för den yttre miljön. Antalet lagar och andra författningar på miljöområdet ökade därefter avsevärt. Avfallet började att betraktas som ett allt större problem. I spåren av 70-talets oljekriser fördes nu diskussioner kring tillväxtens gränser och den dåvarande avfallshanteringens oförmåga att trygga en långsiktig tillgång på miljö och naturresurserna. Framför allt sågs den omfattande deponeringen av hushållsavfall som mycket proble-

---

<sup>1</sup> Bergman och Carlsson, Avfallshantering och producentansvar i miljöbalken, s 13–16.

<sup>2</sup> SOU 1994:114 s 49.

<sup>3</sup> A st.

<sup>4</sup> SNV Rapport 4601, Aktionsplan Avfall s 21.



matisk.<sup>5</sup> Den 1 juli 1972 trädde den kommunala renhållningslagen (KRL) i kraft. Lagen var ett led i strävandena att tillgodose medborgarnas krav på service och god miljö och att förebygga den då tilltagande nedskräpningen. En ny renhållningslag (RL) trädde i kraft 1 januari 1980. Anledningen till att den arbetades fram så snart efter KRL:s tillkomst var att det riktats stark kritik mot KRL och dess tillämpning. En av grundtankarna bakom den nya lagen var att ansvaret för renhållningen skulle ligga på kommunerna, eftersom de ansågs bäst kunna bedöma det lokala behovet av renhållning. Genom RL:s tillkomst samlades dessutom bestämmelser från KRL och andra lagar i en enda lag, som fick karaktären av en ramlagstiftning.<sup>6</sup>

Sedan 1980-talet har insikten om att miljöproblemen måste betraktas som ett globalt problem ökat. Varors och produkters livscykel diskuteras liksom varornas miljöpåverkan från produktionen till dess att de hamnar som avfall. Även om deponeringen av avfall fortfarande är alltför omfattande har nya behandlingsmetoder för omhändertagande av avfallet fått genomslag. Ett gemensamt drag för de åtgärder som tidigare vidtagits i avfallshanteringen är att de alla tagit sikte på att effektivisera hanteringen och behandlingen av avfallet utan att egentligen ifrågasätta dess uppkomst och sammansättning. Under senare tid har dock intresset för att förebygga uppkomsten av avfall vid källan och åter kretsloppsanpassa de varor som tillverkas ökat.<sup>7</sup> I början av 1990-talet genomfördes i linje härmed en del betydande förändringar i RL. Dessa syftade främst till att stimulera ökade återvinningsinsatser och påskynda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle.<sup>8</sup> Arbetet med att skapa ett kretsloppsanpassat samhälle har hädanefter fortsatt. Intresset för att använda ekonomiska styrmedel har ökat eftersom orsaken till miljöproblemen har sitt ursprung i vårt produktions- och konsumtionsmönster. Genom ekonomiska styrmedel kan marknaden involveras, vilket är väsentligt för att komma till rätta med problemen. I och med införandet av ett lagstagat producentansvar har inslag av ekonomiska styrmedel kommit till uttryck i lagstiftningen. Producentansvaret införs nu på allt fler materialslag för att skapa en bättre återvinningsmarknad och påverka produktutformningen.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> SOU 1994:114 s 49 f och SNV Rapport 4601, Aktionsplan Avfall s 21.

<sup>6</sup> Bergman och Carlsson s 17 f.

<sup>7</sup> SOU 1994:114 s 50.

<sup>8</sup> Bergman och Carlsson s 18.

<sup>9</sup> SNV Rapport 4601, Aktionsplan Avfall s 21.

### 3 Den nya miljöbalken

Sommaren 1998 antog riksdagen miljöbalken. I propositionen<sup>1</sup> konstateras att miljölagstiftningen under de senaste decennierna blivit allt mer svåröverskådlig, någon gång till och med motstridig, varför en samordning ansågs angelägen. Genom den nya miljöbalken<sup>2</sup> har den centrala miljölagstiftningen samlats i ett gemensamt lagverk. I och med miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999 upphävdes 15 tidigare lagar på miljöområdet. Reglerna om kommunens renhållningsskyldighet och om producentansvar, som tidigare fanns i renhållningslagen, har därmed integrerats i miljöbalken och bildar där ett eget kapitel – kapitel 15 med rubriken ”Avfall och producentansvar”.

Miljöbalken skall emellertid inte enbart ses som en sammansmältning av en rad miljölagar och en omfattande teknisk lagstiftningsreform. I propositionen anges att miljöbalken skall ses både som en samordnad liksom en skärpt och breddad miljölagstiftning. Den behövdes för att anpassa lagstiftningen till den utveckling som skett på miljöområdet under de senaste decennierna och för att skapa bättre verktyg för att kunna genomföra miljö- och resurspolitiken i framtiden. Miljöbalkens tillämpningsområde är inte summan av de lagar som upphävts i och med balkens ikraftträdande, utan innebär en breddning av deras tillämpningsområde.<sup>3</sup> I propositionen anges att det övergripande målet med miljöbalken är – vilket också stadgas i den inledande paragrafen – att främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god livsmiljö.<sup>4</sup> En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl, 1 kap. 1 § 1 st miljöbalken. Detta innebär att den som bedriver någon form av verksamhet eller vidtar åtgärder av olika slag alltid ska se till att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. För att skapa ett hållbart industrisamhälle krävdes det, enligt propositionen, därför en skärpt och breddad lagstiftning som gör det möjligt att förena social och ekonomisk utveckling med ett effektivt skydd för miljön.<sup>5</sup> Balken utgör därmed en nödvändig utveckling av det grundläggande och centrala verktyget i miljöarbetet i en tid när miljöpolitiken snabbt förändras och hela tiden ställs inför nya utmaningar.<sup>6</sup> Sammanfattningsvis kan sägas att regeringens ambition med den reform som miljöbalken innebär för miljörätten är att ge den legala ram inom vilken det framtida miljöarbetet ska bedrivas.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:45.

<sup>2</sup> SFS 1998:808.

<sup>3</sup> Bergman och Carlsson s 29 och s 31.

<sup>4</sup> Prop. 1997/98:45, del I, s 162 samt 1 kap.1 § miljöbalken.

<sup>5</sup> A prop s 1.

<sup>6</sup> A prop s 154.

<sup>7</sup> Bergman och Carlsson s 29.

De mål och tillämpningsregler som finns i miljöbalken speglar idén om att genom lagstiftning driva på utvecklingen för att skapa ett samhälle som med en miljöpolitisk term kallas för *ekologiskt hållbart*. Begreppet är inte entydigt, men det innefattar ett förvaltaransvar för varje generation och en strävan att tillförsäkra kommande generationer en god miljö. Detta grundläggande rättspolitiska syfte går igenom hela balken och kommer särskilt till uttryck i de allmänna hänsynsreglerna som anges i balkens andra kapitel.<sup>8</sup> Dessa är generellt tillämpliga och gäller därmed också för hela avfallsområdet.<sup>9</sup> Reglernas innebörd är att den som utövar verksamhet eller vidtar en åtgärd, som inte är av försumbar betydelse med hänsyn till miljöbalkens mål, ska ta hänsyn till vissa krav som uppställs i §§ 2–6, t ex inhämta den kunskap som behövs, hushålla med råvaror och energi, utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning och tillämpa bästa möjliga teknik vad gäller yrkesmässig verksamhet. När hänsynsreglerna tillämpas skall en skälighetsbedömning göras med hänsyn till nyttan av försiktighetsmåten och kostnaderna för att vidta dessa.<sup>10</sup>

Miljöbalkens regelverk är i stora delar utformade som en ramlagstiftning där utformningen av det konkreta innehållet genom bemyndigande delegerats till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Anledningen till detta är bl a att det område som regleras blivit allt mer komplext. För att kunna utfärda detaljbestämmelser krävs ingående kunskaper, som det till stor del blir de statliga verkens uppgifter att besitta. De föreskrifter som utfärdas till följd av regeringens bemyndigande tar sig uttryck i form av förordningar. På avfallsområdet är det främst Naturvårdsverket som statlig myndighet som utfärdar närmare föreskrifter. Denna lagtekniska utformning av balken gör att det i praktiken inte är tillräckligt att läsa enbart vad som står i miljöbalken, utan att det samtidigt måste kontrolleras vilka ytterligare föreskrifter som utfärdats, när en konkret frågeställning ska hanteras.<sup>11</sup>

Reglerna om producentansvar har, som tidigare nämnts, införts i miljöbalkens 15:e kapitel under rubriken ”Avfall och producentansvar”. Kapitlet inleds med ett antal definitioner i §§1–5, bl a avfallsdefinitionen. I §§ 6–7 regleras producentansvaret och i de tre följande paragraferna (§§ 8–10) den kommunala renhållningsskyldigheten. Kapitlets övriga paragrafer (§§ 11–33) behandlar bl a den kommunala renhållningsordningen, hantering av avfall, nedskräpning och dumping.

Arbetet med att skapa en miljöbalk har givetvis påverkats av den internationella miljörätten. FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 i Rio de Janeiro har enligt regeringen varit av största betydelse för den miljöpolitiska utvecklingen under senare tid. Som en följd av konferensen har medvetenheten om behovet av en hållbar

---

<sup>8</sup> Rubenson, Miljöbalken s 20.

<sup>9</sup> RVF rapport 99:3, Ny industriavfallshantering för kommunerna efter år 2000 s 13.

<sup>10</sup> 2 kap. 7 § miljöbalken.

<sup>11</sup> Bergman och Carlsson s 30.

utveckling fördjupats.<sup>12</sup> Vid konferensen antogs bland annat Rio-deklarationen om miljö och utveckling och Agenda 21, ett handlingsprogram med riktlinjer i syfte att åstadkomma en hållbar utveckling. Båda dessa dokument spelar stor roll i det internationella miljörättsarbetet och innehåller viktiga principiella ställningstaganden för all nationell miljölagstiftning.<sup>13</sup> För att kunna förverkliga en ekologiskt hållbar utveckling krävs, vilket också framhävs i miljöbalkspropositionen<sup>14</sup>, arbete på global nivå och på europainivå lika väl som nationellt.

---

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:45, del I, s 155.

<sup>13</sup> Rubenson s 17.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45, del I, s 154.

## 4 Avfallsbegreppet och andra definitioner

### 4.1 Avfallsdefinitionen

Det är viktigt att definiera vad som är avfall, eftersom de produkter som faller under begreppet kommer att omfattas av andra regler än de som faller utanför. Avfallsbegreppet är därmed av avgörande betydelse för hur avfallslagstiftningen, både på nationell, europeisk och internationell nivå, ska tillämpas.<sup>1</sup> Före miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999 fanns det ingen lagstadgad avfallsdefinition. Renhållningslagen definierade endast hushållsavfall. Den vidare avfallsdefinitionen hade lagstiftaren överlätit åt praxis att utforma.

Numer finns avfallsbegreppet infört i miljöbalkens 15 kap. 1 §. Avfall definieras där som *varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med*. De olika avfallskategorierna definieras i en bilaga till renhållningsförordningen. Den nyinförda avfallsdefinitionen överensstämmer med den som gäller inom EU. EG:s avfallsdefinition finns i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, ändrat genom direktiv 91/156/EEG. I och med EES-avtalet åtog sig Sverige att tillämpa EG:s avfallsdefinition. Definitionen har från 1995 stegvis införts i svensk rätt och blev alltså i och med miljöbalkens införande fullständigt implementerad i svensk lagstiftning.<sup>2</sup>

Det nu sagda innebär att EG-rätten, i enlighet med principen om dess företräde, är bestämmande för vilken egendom som skall anses utgöra avfall. Därmed är inte längre den svenska praxis som utvecklats på området vägledande, utan det är EG-domstolens praxis som gäller.<sup>3</sup> De svenska domstolarna är, liksom EG-domstolen, bundna att tolka avfallsbegreppet i enlighet med direktivens syfte.<sup>4</sup> EG-domstolen har i flera mål under senare tid haft att ta ställning till om viss egendom skall anses utgöra avfall eller ej. En fråga som ofta kommit upp är om restprodukter som har ett ekonomiskt värde skall klassas som avfall. Domstolen har då kommit fram till att det faktum att en substans eller ett objekt kan återvinnas och att man därigenom kan tillgodogöra sig ett ekonomiskt värde, inte hindrar att substansen eller objektet är att anse som avfall.<sup>5</sup> I det s k Zanetti-målet<sup>6</sup> fann EG-domstolen att en nationell lagstiftning som utesluter sådana substanser och objekt som kan återutnyttjas ekonomiskt ur definitionen av avfall inte är förenlig med direktivet.

---

<sup>1</sup> SNV Rapport 4950, EG:s avfallsdefinition – ett hinder för kretsloppsanpassningen? s 9.

<sup>2</sup> A a s 13.

<sup>3</sup> Rapport från riksdagens revisorer s 10 samt Rubenson s 91.

<sup>4</sup> Rubenson s 92.

<sup>5</sup> SNV Rapport 4950, EG:s avfallsdefinition – ett hinder för kretsloppsanpassningen? s 15.

<sup>6</sup> C-206,207/88 *Vessoso and Zanetti* [1990] ECR 1461.

EG-domstolen har givit avfallsbegreppet en mycket vid tolkning och ger inte utrymme för att utesluta avfallsgrupper oavsett hur de omhändertas. Anledningen till den vida definitionen är skyddet av miljön, men kritik har framförts från många håll över att det vida tillämpningsområdet försvårar den praktiska bedömningen av vad som är avfall och icke avfall.<sup>7</sup> I miljöbalkspropositionen uttryckte regeringen att den uppfattade att implementeringen av EG:s avfallsdefinition skulle föra den svenska lagstiftningen närmre EG-rätten och att avfallsbegreppet i framtiden skulle komma att omfatta även sådant som tidigare inte föll under definitionen.<sup>8</sup> Ännu står det dock ej klart vilken betydelse som den svenska rättspraxis om avfall kommer att få i framtiden. Tänkbart är att tidigare svenska praxis på området till viss del kommer att sammanfalla med EG-domstolens praxis. Den praxis som bildats i svensk rätt i fråga om vad som utgör avfall kan emellertid inte längre anses vara vägledande.<sup>9</sup>

## 4.2 Hushållsavfall

I miljöbalken 15 kap. 2 § ges en definition av det, i jämförelse med avfallsdefinitionen i 15 kap.1 §, snävare begreppet hushållsavfall. En definition av hushållsavfall är nödvändig för att kunna avgöra om kommunen, såsom ansvarig hanterare av hushållsavfallet, ansvarar för avfallet eller om ansvaret för avfallet faller på producenten. Med hushållsavfall avses dels sådant avfall som kommer från hushåll, men även därmed jämförligt avfall som uppstår i andra verksamheter. Definitionen har ändrats något i jämförelse med renhållningslagen, men i princip är innebörden densamma.

Som exempel på avfall som kommer från hushåll, anges i förarbetena<sup>10</sup> sopor, köksavfall, latrin och slam från slambrunnar och slamtankar. Även skrymmande avfall som t ex utrangerade möbler, cyklar och liknande föremål räknas som hushållsavfall. Ytterligare avfallsslag som ingår i begreppet hushållsavfall är överblivna läkemedel, miljöfarliga batterier, oljerester, färgrester, rester av bekämpningsmedel och annat farligt avfall som ingår som beståndsdel i avfall som kommer från hushåll. Av förarbetena framgår vidare att begreppet hushållsavfall, i enlighet med gällande rätt, bör ges en sådan omfattning att det motsvarar det behov av borttransport av avfall som regelmässigt uppkommer vid utnyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål.

Med avfall från annan verksamhet som är jämförligt med hushållsavfall skall förstås sådant avfall från industrier, affärsrörelser och annan likartad verksamhet, som i renhållningssammanhang är jämförligt med avfall som kommer från hushåll. Sådant avfall uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller

---

<sup>7</sup> SNV Rapport 4950, EG:s avfallsdefinition – ett hinder för kretsloppshanteringen? s 18 f.

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s 422 f.

<sup>9</sup> Rubensson s 92.

<sup>10</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s 184 f.

verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning. Som exempel kan nämnas avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall.

### 4.3 Övriga definitioner

*Återanvändning* betyder att en vara används igen för sitt ursprungliga syfte, t ex returglas som rengörs och fylls på igen.<sup>11</sup> *Återvinning* innebär nyttiggörande av avfallens material eller energiinnehåll. Exempel på återvinnig är att material används för nytillverkning, t ex konservburkar som smälts ner och blir till nya burkar eller används i tillverkningen av helt nya varor. *Materialutnyttjande* är ett förfarande som innebär att avfallens materialinnehåll återvinns för användning till nya produkter och varor eller på annat sätt utnyttjas.<sup>12</sup> *Energiutvinning* innebär att man använder brännbart avfall för att generera energi genom direkt förbränning med utnyttjande värmen.<sup>13</sup> Med *deponering* av avfall avses ett bortskaffningsförfarande som innebär att avfall läggs på en deponi. *Deponi* är en upplagsplats för avfall.<sup>14</sup> (Se avsnitt 7.5 för en definition av begreppet producent.)

---

<sup>11</sup> Förpackningsinsamlingen, Vi möts igen s 2.

<sup>12</sup> SNV Rapport 4601, Aktionsplan Avfall, Ordförklaringar s 2 f.

<sup>13</sup> Förordning (1997:185) om producentansvar för förpackningar 3 § p.7.

<sup>14</sup> Renhållningsförordningen (1998:902) 3 §.

## 5 Styrmedel inom avfallsområdet

Idag råder stor enighet om att en varaktig utveckling måste baseras på en förebyggande strategi. För att påverka det allmänna miljömedvetandet och bidra till att förebygga uppkomsten av avfall har styrmedel införts på miljöområdet. Ett flertal olika styrmedel har införts. Syftet har varit både att minska avfallsmängderna och att styra mot ökad återvinning och återanvändning.<sup>1</sup> Alla styrmedel kan anses ha en gemensam utgångspunkt i behovet av att komplettera marknadsmekanismerna så att externa miljöeffekter i högre grad beaktas i företags- och privatekonomiska överväganden.<sup>2</sup>

Det finns olika sätt att klassificera styrmedlen. Vanligen skiljer man mellan tre grupper; ekonomiska-, administrativa- och informativa styrmedel.<sup>3</sup> Begreppen är dock inte helt entydiga. Framför allt kan det vara svårt att skilja på ekonomiska och administrativa styrmedel.<sup>4</sup> För att förmå producenter och konsumenter att delta i arbetet med att minska avfallets inverkan på miljön kan det dessutom behövas flera styrmedel som samverkar.<sup>5</sup>

### 5.1 Ekonomiska styrmedel

Ett problem för miljön har varit att miljöeffekter sällan finns med i priset på en vara och därför inte fångas upp av marknadsmekanismerna. För att få producenter att ta större miljöhänsyn behövs därför starkare ekonomiska drivkrafter. Ekonomiska styrmedel innebär att man påverkar prissignalerna, dvs gör det billigare att agera miljövänligt och dyrare att förorena.<sup>6</sup> Utgångspunkten vid utformandet av ekonomiska styrmedel är principen om att förorenaren ska betala, *Polluter Pays Principle*. Producenten ska förmås att beakta de externa miljökostnader som uppstår under en produkts hela livscykel redan i tillverkningsstadiet. För att stimulera en minskning av mängderna avfall och ökad återvinnig med hjälp av ekonomiska styrmedel kan skatt läggas antingen på de råvaror som utnyttjas vid produktionen eller på avfall. Båda alternativen skapar incitament att effektivisera resursanvändningen.<sup>7</sup> Dessutom korrigeras de konkurrensnackdelar som kan drabba producenter med en mer miljövänlig verksamhet, då en sådan ofta innebär ökade kostnader.<sup>8</sup> Skatter kan även kombineras med subventioner från staten för miljömässigt bra lösningar.

---

<sup>1</sup> Rapport från riksdagens revisorer s 20.

<sup>2</sup> Lindhqvist, Mot ett förlängt producentansvar – analys av erfarenheter samt förslag, Ds 1992:82 s 241.

<sup>3</sup> Se bl a Rapport från riksdagens revisorer s 20–22 samt SNV Rapport 4601, Aktionsplan Avfall s 33–38.

<sup>4</sup> Pihl, Miljöekonomi s 64.

<sup>5</sup> Skr 1994/95:120 s 48.

<sup>6</sup> Pihl s 60.

<sup>7</sup> SNV Rapport 4601, Aktionsplan Avfall s 36.

<sup>8</sup> Skr 1994/95:120 s 47 f.



Utöver subventioner och skatter är differentierade renhållningstaxor, behandlingsavgifter, panter och retursystem andra exempel på ekonomiska styrmedel. Olika typer av differentierade taxor för avfallshanteringen, som incitament till att få konsumenterna att källsortera och därmed öka återvinnigen och återanvändningen, har införts i en majoritet av kommunerna.<sup>9</sup>

## **5.2 Administrativa styrmedel**

Exempel på administrativa styrmedel är förbud och regleringar. En överordnad myndighet bestämmer exempelvis den kvantitet avfall från en verksamhet som kan accepteras. Administrativa styrmedel har länge dominerat miljöpolitiken, men utvecklingen i Sverige och andra industriländer har på senare tid gått mot en ökad användning av avgifter och andra ekonomiska styrmedel.<sup>10</sup>

## **5.3 Fördelar och nackdelar med ekonomiska respektive administrativa styrmedel**

En fördel med ekonomiska styrmedel framför administrativa är att de visar att den som smutsar ner också får betala för det. Meningen är att producenten, till följd av att den får bära kostnaderna för sin nedsmutsning, skall tvingas till en renare produktion eller så småningom slås ut från markanden. Detta eftersom kostnaderna för utsläppen riskerar att bli så höga, att det inte går att driva en lönsam produktion. En icke önskvärd effekt av ekonomiska styrmedel med avgifter och skatter är dock risken att företagen tillåts smutsa ner bara de betalar för sig, dvs de köper sig fria från ansvar. Följden blir att de mest kapitalstarka företagen kan fortsätta att förorena. Administrativa styrmedel reglerar däremot direkt aktörernas valmöjligheter genom förbud och begränsningar och det finns inte någon möjlighet att köpa sig fri från ansvar.<sup>11</sup> De administrativa styrmedlen ger dock inga ekonomiska incitament för företagen att ändra sin produktion.

## **5.4 Information**

En förutsättning för att de ekonomiska- och administrativa styrmedlen skall fylla sin funktion är att de aktörer som blir involverade i processen, t ex producenter och konsumenter, görs medvetna om styrmedlen och deras syften. Information blir därför ett mycket viktigt instrument för att få regelverket att fungera i praktiken så som det var tänkt. Genom information kan konsumenternas beteende styras mot att välja mer

---

<sup>9</sup> SNV Rapport 4601, Aktionsplan Avfall s 36.

<sup>10</sup> Prop. 1992/93:180 s 37.

<sup>11</sup> Öhring, Ingenting försvinner s 8 f.

miljövänliga produkter, t ex genom varumärkning.<sup>12</sup> Eftersom producenterna är beroende av sin marknad kan konsumenterna genom medvetna varuval utöva stort inflytande.<sup>13</sup>

## **5.5 Producentansvaret som styrmedel**

Införandet av ett lagstadgat producentansvar innebar att ett nytt styrmedel infördes. Producentansvaret har inslag av både ekonomiska-, administrativa- och informativa styrmedel.<sup>14</sup> Meningen är att det ska komplettera marknadsmekanismerna genom att externa miljöeffekter tas med i beräkningen av varans pris. Dessutom föreskrivs i förordningarna att vissa mål ska uppfyllas inom vissa tidsramar. Miljöbalkens 15:e kapitel innehåller också regler om att en producent kan tvingas lämna information om en varas material, återvinningsgrad osv, vilket gör det lättare för konsumenten att handla miljövänligt.

---

<sup>12</sup> Rapport från riksdagens revisorer s 22.

<sup>13</sup> Prop. 1992/93:180 s 36.

<sup>14</sup> Jfr Lindqvist s 241, där han ser de olika styrmedlen som instrument för att implementera producentansvaret.

## **6 Miljörätten inom EU**

### **6.1 Inledning**

Det svenska medlemskapet i EU har i hög grad ändrat förutsättningarna för den svenska lagstiftaren. Som medlem i EU är Sverige bundet av de beslut som fattas inom EG:s olika institutioner. Miljöområdet är ett av de områden där Sverige överlämnat en del av beslutanderätten till EG. På nästan samtliga områden som ingår i den nya miljöbalken finns det EG-direktiv eller andra rättsakter som måste beaktas när de nationella bestämmelserna beslutas. Mot bakgrund av detta ska vi här kortfattat redogöra för EG:s miljö- och avfallspolitik, miljöregler samt eventuella konflikter som kan uppstå mellan nationella miljöskyddsregler och EG:s fria inre marknad.

Producentansvaret är ett styrmedel som blivit erkänt även inom EU och i EU:s avfallspolitiska resolution<sup>1</sup> fastslås producentansvaret som princip. Detta återspeglas bl a i att direktiv utfärdats om producentansvar för förpackningar samt att ett direktiv om uttjänta fordon föreslagits. Eftersom EG:s rättsakter intar en framträdande roll inom miljörätten, föreslog regeringen att miljöbalken skulle innehålla en upplysning om EG-rättens existens.<sup>2</sup> Hänvisningen till EG-rätten finns införd i 1 kap. 6 § miljöbalken.

### **6.2 Utvecklingen av EG:s miljöpolitik**

När EG-fördraget antogs 1957 innehöll det inga regler om en gemensam miljöpolitik. Skyddet för miljön låg istället på de enskilda medlemsstaterna. Snart ökade dock medvetenheten om miljöproblematiken och det insågs att en gemensam marknad inte fick skapas på bekostnad av miljön. Miljöpolitiska åtgärder blev därmed snart en väsentlig del av gemenskapens politik.<sup>3</sup>

#### **6.2.1 Fem handlingsprogram**

De första rättsakterna med miljöanknytning tillkom på slutet av 1960-talet och avsåg gemensam klassificering och märkning av kemikalier. En miljöpolitik började därefter att utvecklas genom att särskilda åtgärdsprogram för miljön antogs. Totalt har fem handlingsprogram antagits hittills, varav det första år 1973. Programmen, som oftast löper på fem år, drar upp riktlinjer för kommissionens arbete med att ta fram nya förslag till miljöregler.<sup>4</sup> De är inte rättsligt bindande, men innehåller politiska programförklaringar och riktlinjer för vissa målsättningar i frågor av betydande intresse för de

---

<sup>1</sup> Council Resolution of 24 February 1997 on a Community strategy for waste management 97/C 76/01.

<sup>2</sup> Prop. 1997/98:45, del I, s 194.

<sup>3</sup> Arndt, Umweltrecht: Skriptum s 8.

<sup>4</sup> Prop. 1997/98:45, del I, s 194.

stater som antagit dem. Trots avsaknad av rättsliga effekter har det noterats att programmen haft betydande inverkan på utvecklingen av miljölagstiftningen både inom gemenskapen och i medlemsstaterna.<sup>5</sup>

Det första handlingsprogrammet, vilket avsåg perioden 1973–1976, är av stor betydelse, eftersom det fastslår grundläggande miljöprinciper för EG-samarbetet. Bland dessa kan nämnas principen om att föroreningar ska förebyggas vid källan, principen om rationellt utnyttjande av naturresurser och principen om att kostnaderna att förebygga och åtgärda miljöskador ska inräknas i konsumentpriset.<sup>6</sup> Det femte och nu gällande handlingsprogrammet, som täcker perioden 1993–2000, har huvudtiteln ”Towards Sustainability” och betonar nödvändigheten av att skapa en balans mellan ekonomisk tillväxt och skyddet av miljön. Den konkreta innebörden av att nå hållbarhet anges vara en optimal återanvändning och återvinning för att undvika slöseri och förhindra att naturtillgångarna uttöms, en rationalisering av produktionen och energiförbrukningen samt att förändra samhällets konsumtions- och beteendemönster.<sup>7</sup>

## 6.2.2 Miljöarbetet har intensifierats

Även om miljöarbetet inom EG inledningsvis inte var särskilt aktivt har miljön idag vuxit till ett av de viktigaste lagstiftningsområdena inom gemenskapen. Från det att medlemsstaternas stats- och regeringschefer vid ett toppmöte i Paris år 1972 beslutade att skyddet av miljön skulle tas upp som en ny punkt inom gemenskapen fick miljöfrågorna allt högre prioritet. Vid mötet konstaterades att många miljöproblem var gränsöverskridande och krävde ett samarbete mellan länderna. Under 1970- och 1980-talen ökade lagstiftningsarbetet i gemenskapen markant och idag finns det över 200 rättsakter som rör miljön.<sup>8</sup>

## 6.2.3 Ändrade miljöprinciper

Genom Amsterdamfördraget från 1997 har flera ändringar på miljöområdet gjorts. Några av ändringarna rör grundläggande miljöprinciper. En sådan princip är den om hållbar utveckling, som uttryckligen inkommerats i EG:s grundlagar genom flera ändringar<sup>9</sup>. Principen om integrering av miljöfrågorna i den övriga gemenskapspolitik, har genom Amsterdamfördraget blivit en självständig allmän princip genom artikel 6 (*tidigare artikel 3c*) EG. Miljöskyddets införlivande med alla sektorer har

---

<sup>5</sup> Mahmoudi, EU:s miljö rätt s 46.

<sup>6</sup> A a s 47.

<sup>7</sup> A a s 50.

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:45, del I, s 194.

<sup>9</sup> Ändringar har bl a skett i åttonde stycket i ingressen till Fördraget om Europeiska unionen (EU) och i artikel 2 (*tidigare artikel B*) EU.

därmed blivit en av huvudprinciperna med generell tillämplighet på alla gemenskapens beslut.<sup>10</sup>

## 6.3 EG:s miljöregler

### 6.3.1 Kompetensreglernas utveckling

Enligt artikel 5 (*tidigare artikel 3b*) EG krävs det att gemenskapen utövar sin verksamhet inom ramen för den behörighet som den har tilldelats och de mål som uppställts för den inom fördraget. För att gemenskapen ska kunna skapa rättsakter beträffande miljön krävs således stöd i fördraget. Eftersom EG-fördraget ursprungligen inte innehöll någon särskild grund för att anta miljöregler, stöddes miljöåtgärderna på reglerna för förverkligandet av den gemensamma marknaden. De första miljöreglerna antogs med stöd av artikel 100 EG-fördraget, som avser den gemensamma marknaden, och artikel 235 EG-fördraget, som ger gemenskapen en utfyllande kompetens att besluta om åtgärder för att uppnå gemenskapens mål i de fall fördraget inte ger de nödvändiga befogenheterna. EG:s rätt att formellt föra en gemensam miljöpolitik skrevs in i EG-fördraget genom den Europeiska Enhetsakten från 1986. Med Enhetsakten förändrades bl a beslutsprocessen för de miljöregler som var kopplade till den inre marknaden och miljön blev ett eget politikområde genom att artiklarna 130r–130t (*nu artiklarna 174–176 EG i ändrad lydelse*) antogs. I dessa artiklar anges vissa målsättningar för gemenskapen såsom att vidtagna åtgärder generellt ska bevara, skydda och förbättra miljön samt att naturresurserna ska utnyttjas rationellt. Dessutom fastslås principerna om förebyggande åtgärder, att förorenaren ska betala och hindrande av miljöförstöring vid källan. I Maastrichtfördraget från 1992 utvecklades miljöbestämmelserna ytterligare bl a genom att fler miljöregler kom att omfattas av majoritetsbeslut i ministerrådet. Innehållsmässigt innebar dock inte Maastrichtfördraget några grundläggande förändringar för miljöskyddet. I juni 1997 slöts slutligen Amsterdamfördraget, som förstärker miljöpolitiken i EG-samarbetet. Artikelnumren i Fördraget om Europeiska unionen och i EG-fördraget har därmed ändrats. De förändringar som skett i EG-fördraget sedan dess tillkomst innebär att det nu innehåller en uttrycklig kompetens att anta gemensamma miljöregler.<sup>11</sup>

### 6.3.2 Rättsakternas form

Bindande rättsakter inom den sekundära EG-rätten kan ha formen av förordningar, direktiv eller beslut, artikel 249 (*tidigare artikel 189*) EG. *Förordningar*, som är bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsländer, används beträffande miljön främst i syfte att överföra eller återge internationella miljööverenskommelser till vilka gemen-

<sup>10</sup> Mahmoudi, Supplement till EU:s miljö rätt s 7 f.

<sup>11</sup> Arndt, Umweltrecht: Skriptum s 8.

skapen anslutit sig. *Direktiv* är den lagstiftningsform som används mest på miljöområdet. Mer än 90 procent av gemenskapens miljölagstiftning består av direktiv. De riktar sig till medlemsstaterna och är bindande med avseende på det resultat som direktivet åsyftar och som medlemsstaterna ska uppnå. Den närmare formen för genomförandet av direktiven bestämmer dock medlemsstaten.<sup>12</sup> *Beslut* avser mer begränsade frågor än direktiv och kan rikta sig mot enskilda rättssubjekt. De är ovanliga på miljöområdet.<sup>13</sup>

Nationell rätt som strider mot direkt tillämpbara EG-rättsliga föreskrifter är enligt principen om EG-rättens företräde inte gällande.<sup>14</sup>

### 6.3.3 Rättsakternas grund och innehåll

De EG-rättsliga regler som antas på miljöområdet kan indelas i två slag; harmoniseringsregler och minimiregler. Vilken artikel i EG-fördraget som är den rättsliga grunden för en rättsakt avgör till vilken kategori rättsakten hör. Artikel 95 (*tidigare artikel 100a*) EG är plattformen för harmoniseringsreglerna och artikel 175 (*tidigare artikel 130s*) EG utgör grunden för minimireglerna.

#### 6.3.3.1 *Minimiregler*

Minimiregler, som antas på grundval av artikel 175, används för icke marknadsrelaterade miljöåtgärder. De flesta av dessa åtgärder grundar sig på artikel 175.1. Punkten har ändrats genom Amsterdamfördraget och hänvisar numera till beslutsförfarandet i artikel 251 (*tidigare artikel 189b*) EG. Artikel 251 innebär ett gemensamt beslutsfattande av rådet och parlamentet, vilket ger det senare en vetorätt. Förfarandet brukar kallas för medbeslutandeförfarande och ger parlamentet en starkare roll i beslutsprocessen. Före ändringen genom Amsterdamfördraget var parlamentets inflytande i beslutsprocessen begränsat till ett s k samarbetsförfarande enligt artikel 189c EG-fördraget (*nu artikel 252 EG i ändrad lydelse*), utan möjlighet till veto. För de miljöåtgärder som anges i artikel 251.2, bl a miljöskatter, markanvändning och val av energikällor som är områden av känsligt nationellt intresse, har dock rådet fortfarande det slutliga avgörandet.

#### 6.3.3.1.1 Medlemsstaters strängare skyddsåtgärder

Enskilda länder får enligt artikel 176 EG bibehålla eller införa strängare krav än vad minimireglerna föreskriver. Detta förutsätter emellertid att reglerna är förenliga med

<sup>12</sup> Mahmoudi, EU:s miljö rätt s 37–39.

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:45, del I, s 195.

<sup>14</sup> Arndt, Europarecht s 71 f samt EG-domstolen mål C-6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 1141, 1194.

EG-fördraget och gemenskapens sekundärrätt, dvs inte innebär en godtycklig diskriminering eller är en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsländerna. För att artikeln ska kunna åberopas av en medlemsstat måste gemenskapens miljöskyddsåtgärd vara beslutad med stöd av artikel 175. Inget land får dock införa regler som ligger under eller avviker från kraven i minimireglerna. Kortfattat kan sägas att minimireglerna på miljöområdet fastslår en lägsta nivå för miljöskyddet inom EG.<sup>15</sup>

### 6.3.3.2 *Harmoniseringsregler*

Harmoniseringsreglerna, grundade på artikel 95 EG, syftar till att skapa en gemensam marknad med enhetliga regler i alla medlemsländer. Olika regler kan störa handeln på den gemensamma marknaden. Reglerna antas, liksom minimireglerna, genom s k medbeslutandeförfarande av ministerrådet och parlamentet enligt artikel 251. Från början krävdes samstämmighet från medlemsstaternas sida för att direktiv rörande tillnärmning av lagstiftning skulle kunna utfärdas. Proceduren visade sig emellertid inte vara lämpad för förverkligandet av den inre marknaden och sedan Enhetsakten antagits ändrades kravet på enhällighet till kvalificerad majoritet. Genom Maastrichtfördraget ändrades dock beslutsproceduren till den nuvarande.<sup>16</sup>

Även om huvudsyftet med harmoniseringsreglerna är just harmonisering av nationella lagar, innehåller artikel 95.3 ett krav på att de direktiv som antas med artikeln som grund ska utgå från en hög skyddsnivå vad gäller bl a miljön. Bestämmelsen infördes med Enhetsakten för att försäkra miljömässigt högtsträvande medlemsstater om att kravet på kvalificerade majoritetsbeslut inte skulle leda till sämre miljöförslag från kommissionen. Genom Maastrichtfördraget infördes kravet på en hög skyddsnivå i 130r.2 EG-fördraget (*nu artikel 174.2 EG i ändrad lydelse*) för att gälla all miljöpolitik. Kravet har sedermera upphöjts till en grundläggande princip genom Amsterdamfördraget och återfinns bland de inledande principerna i artikel 2 EG.<sup>17</sup>

Att reglerna är harmoniserande innebär att medlemsstaterna i princip inte får avvika från dem och införa strängare krav av t ex miljöskäl. Artikel 95.4, den s k miljögarantin, ger dock medlemsstaterna en viss möjlighet att tillämpa strängare krav även på det harmoniserade området.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Mahmoudi, EU:s miljö rätt s 196.

<sup>16</sup> A a s 184 f.

<sup>17</sup> Mahmoudi, EU:s miljö rätt efter Amsterdamfördraget, JT 1997/98:2 s 401.

<sup>18</sup> Prop. 1997/98:45, del I, s 196.

### 6.3.3.2.1 Miljögarantin

Syftet med artikel 100a EG-fördraget (*nu artikel 95 EG i ändrad lydelse*) vid dess införande 1987 var att harmonisera de nationella lagarna. En harmonisering ansågs nödvändig för att idén om en inre marknad skulle kunna fullbordas. Tanken var följaktligen inte att medlemsländerna skulle kunna ha avvikande miljöregler då harmoniseringsåtgärder vidtagits. En del av medlemsstaterna oroade sig för att kravet på kvalificerad majoritet skulle leda till att miljöåtgärder med minimistandards skulle antas, utan möjlighet för mer miljömässigt ambitiösa medlemsstater att besluta om strängare åtgärder på nationell nivå. Följden blev att ett undantag till artikeln infördes, med möjlighet för enskilda medlemsstater att under vissa förutsättningar tillämpa egna miljöregler.<sup>19</sup> I den skandinaviska litteraturen har undantaget kommit att kallas *miljögarantin*.<sup>20</sup>

En medlemsstat kan åberopa miljögarantin vid beslut som fattats av rådet eller kommissionen. Möjligheten kvarstår även om medlemsstaten vid omröstningen röstat för åtgärden i fråga. I och med Amsterdamfördraget klargjordes att en medlemsstat inte bara kan behålla nationella bestämmelser, utan även kan införa strängare nationella krav på områden som redan harmoniserats genom EG-regler. För att få införa nya nationella bestämmelser måste emellertid ett antal villkor vara uppfyllda. Miljöproblemet ska bli ett nytt, specifikt för medlemsstaten och inte känt när beslutet om harmoniseringsåtgärden fattades. Dessutom ska tillämpningen av nationella bestämmelser stödja sig på vetenskapliga bevis, vilka vanligtvis är mycket svåra att finna för miljöproblem. De stränga kraven tyder på att det endast i undantagsfall ska vara möjligt att införa nya nationella bestämmelser, vilket även stämmer överens med artikelns harmoniserings-syfte.<sup>21</sup>

Tillämpning av strängare nationella miljöregler kan dock innebära störningar för den inre marknaden. Bestämmelser som rör varor från andra medlemsstater kan till exempel vara ett medel för godtycklig diskriminering eller utgöra ett förtäckt handelshinder. För att strängare nationella bestämmelserna ska kunna rättfärdigas måste de marknadsnackdelar som uppstår stå i proportion till det ändamål som eftersträvas. Åtgärden måste följaktligen vara ändamålsenlig och det minst marknadsstörande alternativet ska väljas. Åtgärden får dock inte innebära ett orimligt ingrepp.<sup>22</sup> Efter att ha konstaterat huruvida de nationella bestämmelserna utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller ett förtäckt handelshinder mellan medlemsstaterna, ska kommissionen godkänna eller förkasta dessa. En välbehövlig tidsgräns på sex månader för kommissionens beslutsfattande har införts, vilken kan förlängas till högst ett år. Om kommissionen inom denna

<sup>19</sup> Se till exempel Miljögarantimålet, C-41/93 *France v. Commission* [1994] ECR I-1829.

<sup>20</sup> Mahmoudi, EU:s miljö rätt efter Amsterdamfördraget, JT 1997/98:2 s 404.

<sup>21</sup> A a s 406.

<sup>22</sup> Arndt, Umweltrecht: Skriptum s 10 och Westerlund, Nytt rättsläge på grund av EU, Miljörättslig Tidsskrift 1994:3 s 470 f.



period inte yttrat sig ska den nationella bestämmelsen anses tillåten. Genom tillägget i artikel 95.6, att kommissionen ska säkerställa att de nationella bestämmelserna inte hindrar den inre marknadens funktion, har kommissionen tillförts en omfattande möjlighet att inskränka tillämpningen av nationella regler.<sup>23</sup>

Redan 1994 slog EG-domstolen i det s k miljögarantimålet<sup>24</sup> fast att tillämpningen av nationella bestämmelser kan omfatta inte bara strängare utan även avvikande regler. Detta stadgas numera även i artikel 95.7 EG, men innebär i sig inget mer än en upprepning av vad som fastslagits av EG-domstolen.<sup>25</sup>

#### 6.3.4 Valet av rättsgrund

Skillnaden mellan att grunda en åtgärd på artikel 95 eller artikel 175 ligger främst i en medlemsstats möjlighet att tillåtas ha strängare miljöbestämmelser. Det är svårare att få undantag för strängare miljöregler under åberopande av miljögarantin, 95.3 EG, eftersom syftet i artikel 95, att harmonisera den inre marknaden, annars skulle motarbetas. Proportionalitetsprövningen i artikel 95.6 skapar en omfattande möjlighet att förhindra strängare bestämmelser hos medlemsstaterna.<sup>26</sup>

Eftersom valet av rättsgrund kan bli avgörande för om medlemsstaten får ha strängare miljöregler, är det av stor betydelse vilken rättsgrund som används. Det har dock varit problematiskt att dra en klar gräns för när artikel 95 respektive 175 ska användas i miljöfrågor. Enligt EG-domstolen rättspraxis på området<sup>27</sup> ska en gemenskapsåtgärd, vars huvudsakliga syfte är att skydda miljön och endast sekundärt innebär en harmonisering av marknaden, grundas på artikel 175 och inte artikel 95.<sup>28</sup> Det är således åtgärdens huvudsyfte som avgör om regeln blir en harmoniserings- eller minimiregel.

Ofta kan en åtgärd åsyfta både miljöskydd och harmonisering och det är svårt att avgöra vilket syfte som väger tyngst. I litteraturen föreslås en indelning av miljöåtgärderna i tre grupper för att konkretisera domstolens praxis och lättare kunna hänföra åtgärderna till respektive rättsgrund. Åtgärderna har delats in i miljöstandarder, produktregler och produktionsregler. *Miljöstandarder*, t ex miljö kvalitetsregler för luft, mark och vatten, skall beslutas på grundval av artikel 175. *Produktregler*, som specificerar en varas tekniska egenskaper, och *produktionsregler*, som rör utformningen av produktionsprocesser, faller däremot under artikel 95.<sup>29</sup> Exempelvis har direktivet för förpackningar

<sup>23</sup> Mahmoudi, EU:s miljö rätt efter Amsterdamfördraget, JT 1997/98:2 s 406 f.

<sup>24</sup> Mål C-41/93 *France v. Commission* [1994] ECR I-1829.

<sup>25</sup> Mahmoudi, EU:s miljö rätt efter Amsterdamfördraget, JT 1997/98:2 s 407 f.

<sup>26</sup> Arndt, *Europarecht* s 131.

<sup>27</sup> Se bl a målet om avfallsdirektivet 91/156/EG, mål C-155/91 *Commission v. Council* [1993] ECR I-939.

<sup>28</sup> Arndt, *Umweltrecht: Skriptum* s 10.

<sup>29</sup> Riedel, *Europarecht: Skript zur Vorlesung im Sommersemester 1999* s 50 f.

och förpackningsavfall<sup>30</sup> grundats på artikel 100a EG-fördraget (*nu artikel 95 i ändrad lydelse*), eftersom direktivet innehåller produktrelaterade regler och dess syfte är en harmonisering av de nationella reglerna.

### 6.3.5 Direktiv angående producentansvar

EU-medlemskapet innebär att Sverige är skyldigt att införliva direktiv från EG i svensk rätt. För närvarande finns det endast föreskrifter om producentansvar i det s k förpackningsdirektivet<sup>31</sup>. Direktivet innehåller föreskrifter om förpackningar och förpackningsavfall. Ett direktiv om uttjänta fordon är emellertid föreslaget och är under utredning.<sup>32</sup> Kommissionen har även påbörjat arbetet med att utforma en reglering för omhändertagandet av elektriska och elektroniska produkter.<sup>33</sup>

#### 6.3.5.1 Förpackningsdirektivet

EU:s förpackningsdirektiv 94/62/EG från 1994 har som syfte att harmonisera nationella åtgärder som vidtas för att minska miljöpåverkan från förpackningar och förpackningsavfall. Direktivet är grundat på artikel 95 och är den första rättsakten inom miljöområdet som har antagits genom medbeslutandeförfarandet i artikel 251 (*tidigare artikel 189b*).<sup>34</sup> Före 1994 hade flera av de dåvarande EG-medlemsstaterna börjat införa olika miljökrav på förpackningar. Direktivet antogs för att störningar av den inre marknaden i form av handelshinder och konkurrensbegränsande åtgärder skulle kunna undvikas. Genom att undvika olikheter mellan medlemsstaternas krav på produkter och förpackningar kan tekniska handelshinder förhindras. En harmonisering ansågs dessutom nödvändig för att förebygga och minska inverkan på miljön och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå.<sup>35</sup>

I direktivet förespråkas en minskning av den totala förpackningsvolymen som det bästa sättet att undgå förpackningsavfall. Andra grundläggande principer som bör tillämpas är återanvändning, materialutnyttjande och andra metoder för återvinning av förpackningsavfall. För att minska omfattningen av det slutliga omhändertagandet bör återanvändning och materialutnyttjande användas i första hand, eftersom dessa metoder har en lindrigare inverkan på miljön.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

<sup>31</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

<sup>32</sup> Förslag till rådets direktiv om uttjänta fordon KOM(97) 358, senast ändrat i KOM(1999) 176.

<sup>33</sup> Prop. 1997/98:145 s 202.

<sup>34</sup> Mahmoudi, Supplement till EU:s miljö rätt s 6.

<sup>35</sup> SNV Rapport 4299, Förpackningar i kretsloppet s 160.

<sup>36</sup> SNV Rapport 4938, Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull? s 20 f.

Förpackningarna ska tillverkas av så miljövänligt material som möjligt, med beaktande av ämnens förmodade förekomst i utsläpp i omgivningen. För att kunna hantera förpackningar och förpackningsavfall krävs system för återvinning, återanvändning och insamling. Systemen ska utformas på ett sätt så att diskriminering av importerade produkter samt handelshinder och snedvridning av konkurrensen undviks. Samtidigt måste systemen dock garantera ett maximalt återtagande av förpackningar och förpackningsavfall.<sup>37</sup>

För att nå målen i direktivet framhålls vikten av ett producentansvar. Det anses vara nödvändigt att alla som deltar i produktionen, användningen, importen och distributionen av förpackningar och förpackade produkter blir mer medvetna om i vilken utsträckning förpackningar blir avfall och att de i enlighet med principen om förorenaren betalar tar på sig ansvaret för sådant avfall. Konsumenten innehar en nyckelroll för hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall. Följaktligen är det viktigt att dessa informeras så att de kan anpassa sitt beteende.

Förpackningsdirektivet har implementerats i svensk lag och kan komma att få betydelse för de svenska målnivåerna i framtiden. Målnivåerna för återvinning och materialutnyttjande i EG-direktivet är dock lägre än de svenska. För att en stat ska få frånga de normer som är satta inom EU anger direktivet vissa krav som måste vara uppfyllda. Medlemstaten måste bli ha tillräcklig kapacitet för materialutnyttjande och återvinning för de längre gående målen och de enskilda avvikelserna får inte hindra andra medlemsstater att följa direktivet. Dessutom får de starkare regleringarna inte innebära störningar för EU:s inre marknad.<sup>38</sup> En möjlighet som dock alltid kvarstår för medlemsstaterna är att åberopa miljögarantin.

#### 6.3.5.2 *Förslag till direktiv om uttjänta fordon*

1997 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om uttjänta fordon.<sup>39</sup> Syftet är att säkerställa en hög miljöskyddsnivå inom EU och att bevara funktionen av den inre marknaden vad gäller uttjänta bilar. Dessutom ska uppkomsten av avfall från fordon förhindras för att istället främja återanvändning, materialåtervinning och återvinning av fordon och komponenter. Förslaget har stora likheter med de svenska reglerna.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> SNV Rapport 4299, Förpackningar i kretsloppet s 162.

<sup>38</sup> SNV Rapport 4938, Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull? s 20 f.

<sup>39</sup> Förslag till rådets direktiv om uttjänta fordon KOM(97) 358, senast ändrat i KOM(1999) 176.

<sup>40</sup> Prop. 1997/98:145 s 200.

## 6.4 Utövande av nationell behörighet när gemenskapslagstiftning saknas

När gemenskapsrätt saknas för en miljöfråga har medlemsstaterna behörighet att utfärda nationella lagar till skydd för miljön. Denna behörighet begränsas dock av den primära EG-rätten och dess praxis.

### 6.4.1 Miljöskydd och varors fria rörlighet

#### 6.4.1.1 Förbud mot kvantitativa importrestriktioner

Artikel 28 (*tidigare artikel 30*) EG, som gäller varors fria rörlighet, innebär en mycket stor inskränkning i medlemsstaternas möjligheter att utfärda nationella regler. Artikeln innehåller en för EG grundläggande princip om förbud mot kvantitativa importrestriktioner och andra åtgärder med motsvarande verkan på handeln. ”Åtgärder med motsvaranden verkan” har av EG-domstolen givits en mycket vid räckvidd och omfattar alla medlemsstaters bestämmelser som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan hindra samhandeln inom gemenskapen.<sup>41</sup> Under denna vida definition faller bl a olika slag av tekniska handelshinder såsom nationella föreskrifter om produkters sammansättning, utformning, förpackning och märkning.<sup>42</sup> Nationella regler om producentansvar för varor kan således komma att stå i strid med artikel 28.

#### 6.4.1.2 Undantagen i artikel 30

Flera nationella åtgärder är dock, trots att de har en viss handelshindrande effekt, motiverade av starka sakliga skäl. Därför finns det i artikel 30 (*tidigare artikel 36*) EG ett antal undantag från det generella förbudet i artikel 28. Dessa undantag kan med hänsyn till allmänna intressen rättfärdiga en begränsning av den fria rörligheten och motivera att importerade varor behandlas annorlunda än motsvarande inhemska varor. Undantag föreligger för allmän moral, allmän ordning och allmän säkerhet; intresset att skydda människor och djurs hälsa och liv samt att bevara växter; att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde och att skydda immateriell äganderätt.<sup>43</sup>

En förutsättning för att regler, som är till för att skydda sådana intressen som nämns i artikel 30, ska vara tillåtna är emellertid att de inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Reglerna måste följaktligen vara proportionerliga. Proportionalitetsprincipen

<sup>41</sup> Se mål C-8/74 *Procureur du Roi v. Benoit and Gustave Dassonville* [1974] ECR 837.

<sup>42</sup> Bernitz, Europarättens grunder s 71.

<sup>43</sup> A a s 72.

tillämpas strängt i praxis och innebär, vilket vi redan tidigare redogjort för, att åtgärden måste vara lämpade för att uppnå ändamålet. Dessutom ska åtgärden vara nödvändig och inte mera ingripande än vad som är absolut nödvändigt för att uppnå syftet, utan att innebära ett orimligt ingrepp. En ytterligare förutsättning för att få åberopa undantagen i artikel 30 är att det aktuella området inte harmoniserats.<sup>44</sup>

Miljöskydd finns inte med bland de i artikel 30 uppräknade intressena. Därför faller endast miljöåtgärder som primärt har till syfte att skydda den mänskliga hälsan samt djur och växter in under artikeln. Många miljöåtgärder har visserligen till viss del ett sådant syfte. Avgörande för om åtgärden faller under undantaget blir därför avståndet mellan åtgärden och hälsoeffekterna. Detta får inte vara för långt. Vid en direkt påverkan av människors hälsa, fauna och flora kan åtgärden undantas enligt artikel 30.<sup>45</sup> För majoriteten av miljöåtgärderna är detta dock inte fallet. Som exempel kan nämnas producentansvaret. Producentansvaret syftar i längden till att skapa en hållbar utveckling, som garanterar kommande generationer en dräglig livsmiljö. Det primära syftet är dock att skapa ett kretsloppssamhälle med minskat avfall. Detta gör att regler beträffande producentansvar inte skulle kunna undantas enligt artikel 30. Avståndet mellan åtgärden och hälsoeffekterna är för långt.

#### 6.4.1.3 *Cassis de Dijon-principen*

Eftersom artikel 30 är ett undantag från den allmänna regeln i artikel 28 har domstolen givit den en restriktiv tolkning och inte tillåtit någon utvidgning av de i artikeln nämnda undantagsgrunderna.<sup>46</sup> Inom gemenskapen fanns dock behov av nationella åtgärder på andra områden än de i artikel 30 uppräknade. Det avgörande steget i riktning mot utvidgade möjligheter till nationella åtgärder inom områden där gemenskapsrätt saknas kom genom fallet *Cassis de Dijon*<sup>47</sup> från 1979. EG-domstolen gjorde där en avvägning mellan å ena sidan gemenskapens grundläggande intresse av fri och ohindrad rörelsefrihet över gränserna och å andra sidan viktiga nationella skyddsbehov och fastslog den så kallade *Cassis de Dijon*-principen. Principen innebär att handelshinder som beror på skillnader mellan nationella lagstiftningar inom EU kan berättigas, i den mån bestämmelserna är nödvändiga för att tillgodose så kallad *tvångande hänsyn*<sup>48</sup>, såsom effektiv skattekontroll, hälsoskydd, god handelssed och konsumentskydd.

Uppräkningen av tvångande hänsyn i *Cassis de Dijon*-domen är inte uttömmande. I ett flertal senare avgöranden har ytterligare godtagbara skäl för nationella åtgärder utvecklats. Miljöskyddshänsyn, som inte hör till de allmänna intressena i artikel 30,

<sup>44</sup> Bernitz och Kjellgren, *Europarättens grunder* s 200.

<sup>45</sup> Krämer, *E.C. Treaty and Environmental Law* s 140.

<sup>46</sup> Mahmoudi, *EU:s miljö rätt* s 163.

<sup>47</sup> Mål C-120/78 *Rewe Zentral Ag v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] ECR 649.

<sup>48</sup> På engelska ”mandatory requirements” och på tyska ”zwingende Erfordernisse”. På svenska används även termen ”bjudande behov”.

har i det sk *Flaskmålet*<sup>49</sup> accepterats höra till tvingande hänsyn.<sup>50</sup> Eftersom nationella miljöskyddsåtgärder vanligtvis inte är undantagna enligt artikel 30 har målet fått mycket stor betydelse.

En viktig skillnad mellan undantagsgrunderna i artikel 30 och de tvingande hänsynen enligt Cassis de Dijon-principen är att nationella åtgärder som stödjer sig på undantagen i artikel 30 tillåts innebära en negativ särbehandlig av utländska varor, förutsatt att diskrimineringen inte är godtycklig. Om medlemsstaten däremot åberopar förekomsten av tvingande hänsyn till stöd för en åtgärd, får åtgärden inte innebära någon diskriminering, utan utländska och inhemska varor måste behandlas lika enligt de nationella reglerna.<sup>51</sup> I likhet med vad som gäller vid åberopande av undantagen i artikel 30 krävs proportionalitet för att åtgärder som stödjer sig på Cassis de Dijon-principen ska vara tillåtna samt att det aktuella området inte harmoniserats.<sup>52</sup>

#### 6.4.1.4 *Anmälningsplikt till kommissionen*

Eftersom producentansvaret kan innebära att EU:s inre marknad påverkas måste förslag till producentansvar anmälas hos kommissionen. Procedurreglerna är fastslagna i direktivet 83/189/EEG om ett informationsförfarande om tekniska standarder m m. Föranmäls inte en anmälningspliktig författning blir författningen ogiltig även i medlemslandet, oaktat att de nationella reglerna på området beaktats.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Mål C-302/86 *Commission v. Denmark* [1988] ECR 4607.

<sup>50</sup> Bernitz och Kjellgren s 199.

<sup>51</sup> A a s 183.

<sup>52</sup> A a s 200.

<sup>53</sup> Rubenson s 94 samt EG-domstolen mål C-194/94 *CIA Security International v. Signalson and Securitel* [1996] ECR-I 2201.

## 7 Producentansvaret i Sverige

### 7.1 Producentansvarets framväxt

Redan genom riksdagens beslut om återvinning och omhändertagande av avfall år 1975 lades principen om producenternas ansvar för avfallshanteringen fast (prop.1975:32). I propositionen fastslogs bl a att ansvaret för att det avfall som uppkommer vid produktionen kan tas om hand på ett ur miljö- och resurssynpunkt riktigt sätt i första hand måste åvila producenten. Vidare konstaterades att det innan produktionen av en vara påbörjas bör vara känt hur avfall från produktionsprocessen och hur uttjänta varor skall tas om hand. Beslutet innebar dock inte att något lagstadgat producentansvar infördes. Våren 1990 antog riksdagen regeringens förslag (prop. 1989/90:100 bil 16) till ett delvis nytt avfallsprogram. Beslut om ökade krav på återanvändning och återvinning, om möjligheter att frivilligt utöka den kommunala renhållningsskyldigheten samt att kommunerna fick ta ansvar för en heltäckande avfallsplanering inom kommunen fattades. Producentansvaret och nödvändigheten av att detta kommer till uttryck i större utsträckning behandlades särskilt, men något beslut om ett lagstadgat producentansvar fattades inte heller denna gång.

Först sedan riksdagen godtagit propositionen ”Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad utveckling” (prop. 1992/93:180), den s k kretsloppspropositionen, och den där föreslagna lagstiftningen om bl a producentansvar, infördes ett lagstiftat producentansvar. I propositionen poängteras visserligen att lagstiftning med förbud och regleringar är ett medel, inte ett mål, för att nå producentansvar och att frivilliga lösningar, i den mån de räcker för att nå de miljöpolitiska målen, är att föredra framför tvångsmässiga lösningar. Samtidigt konstateras att det finns situationer då lagstiftning krävs för att nå resultat. Lagstiftning kan vara en fördel t ex för att nå konkurrensneutralitet, då alla producenter omfattas av regleringen. I kretsloppspropositionen påpekas att industrin endast i begränsad utsträckning arbetat efter den princip om producentansvar som riksdagen beslutade om år 1975. Avsikten med lagstiftningen var därför att påskynda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle och en miljöanpassad varuproduktion. Att lägga ansvaret på producenterna av varorna ansågs naturligt, eftersom det framför allt är producenterna som har den reella möjligheten att känna till sammansättningen av olika produkter och bedöma deras miljöeffekter i avfallsledet. Genom att insamlings- och hanteringsskyldighet lades på producenterna skapades dessutom incitament för minskade avfallsmängder, renare produktion, ökad återvinning och slutna kretslopp.

Den lagstiftningsteknik som valdes för producentansvaret i kretsloppspropositionen var att ge ett bemyndigande till regeringen att föreskriva om producentansvar. Anledningen till detta var att det ansågs för tidigt att införa ett generellt producentansvar direkt i lag. I stället skulle producentansvar genom regeringens förordnande kunna införas successivt

på områden där detta var från miljö- och resurshushållningssynpunkt motiverat, ekonomiskt rimligt och tekniskt möjligt. Föreskrifterna kan på så vis utformas så att de passar just det område de avser. Bemyndigandet infördes i renhållningslagen. Hittills har regeringen beslutat om producentansvar inom fyra områden genom förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar, förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper, förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck och förordningen (1997:778) om producentansvar för bilar. Fler områden är under utredning för producentansvar, bl a elektriska och elektroniska produkter.

Med anledning av propositionen 1996/97:172 ”Hantering av uttjänta varor i ett ekologiskt samhälle – ett ansvar för alla” fattade riksdagen ytterligare beslut på avfallsområdet. Besluten gällde bl a bättre resurshushållning och avfallshantering och indikerade riksdagens långsiktiga syn på avfallshanteringen. I och med miljöbalkens ikraftträdande den 1 januari 1999 upphörde renhållningslagen<sup>1</sup> att gälla. Bestämmelserna har utan större materiella förändringar överförts till miljöbalkens 15:e kapitel under rubriken ”Avfall och producentansvar”. En förändring är dock att en definition av avfall, som förut inte fanns lagstadgad utan endast utarbetats i praxis, förts in i kapitlet. Avfallsdefinitionen överensstämmer numera med den som gäller inom EU. Reglerna om producentansvar återfinns i kapitlets sjätte och sjunde paragrafer. Stadgandet i 15 kap. 7 § har reviderats något jämfört med motsvarande bestämmelse i renhållningslagen (se avsnitt 7.3). Några större förändringar har dock inte gjorts, eftersom det ansetts för tidigt att göra en utvärdering av det nu gällande systemet.<sup>2</sup>

## 7.2 Allmänt om producentansvaret

Till följd av införandet av producentansvaret 1994 kom kommunernas tidigare monopol på att ta om hand allt hushållsavfall att delas med producenterna. Producentansvarsbestämmelserna syftar indirekt till att framtvunga ett mer resurshushållande samhälle och en mer miljöanpassad varuproduktion. Den bärande tanken bakom producentansvaret är att den som tillverkat, importerat eller sålt en förpackning eller vara skall konfronteras med de miljöproblem och kostnader som är förknippade med en miljömässigt riktig hantering av varan eller förpackningen i avfallsledet, eftersom producenten är den som har bäst möjlighet att ändra en produkts utformning. Genom att utveckla en miljövänligare produkt kan den totala miljöpåverkan och kostnaderna minskas. Ur miljösynpunkt är en varas livslängd av stor betydelse. Speciellt bör en vara konstrueras så att den är lämpad för ett miljövänligt omhändertagande, t ex bör den vara lätt att reparera, lätt att återvinna samt innehålla komponenter som är möjliga att återvinna.<sup>3</sup> Dessutom är det ur miljöskyddssynpunkt viktigt att de totala kostnaderna, inklusive miljökostnaderna, speglas i priset på varan. Effekten uppnås genom att

<sup>1</sup> SFS 1979:596.

<sup>2</sup> SOU 1996:103 s 421 och prop. 1997/98:45, del I, s 419.

<sup>3</sup> Lindhqvist och Lidgren, Modeller för förlängt producentansvar, Ds 1991:9 s 16.



producenterna åläggs ett lagstadgat ansvar för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfallet enligt 15 kap. 6 § miljöbalken. Genom lagstiftning klargörs gränsen för det offentliga åtagandet samtidigt som producenterna är fria att närmre bestämma utformningen av ansvarstagandet. Krav och insamlingsnivåer sätts efter vad som anses vara tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och motiverat från miljö- och resurshushållnings-synpunkt.<sup>4</sup>

I praktiken innebär producentansvaret att yrkesmässiga tillverkare, importörer eller försäljare av en förpackning, eller en vara som är innesluten i en förpackning, är skyldiga att upprätta ett rikstäckande insamlingssystem för använda förpackningar. Konsumenterna är i sin tur skyldiga att källsortera sitt förpackningsavfall och lägga det i rätt behållare. Samma princip gäller för tidningspapper. För däck är emellertid situationen något annorlunda. Där är det inte konsumenten utan tillverkare, importörer, däckfirmor, stomhandlare och regummerare som ska se till att de kasserade däcken tas om hand på ett miljöriktigt sätt.<sup>5</sup> Vad gäller bilar är det den svenske tillverkaren eller den som för in bilar till Sverige, som ska anvisa ett antal mottagningsställen för bilar som ska skrotas. Bilarna ska sedan skrotas i överrensstämmelse med bilskrotningslagen<sup>6</sup> och material och komponenter ska återanvändas, återvinnas eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt.<sup>7</sup>

Producentansvaret ska framför allt ses som en strategi eller princip för tillämpning av olika handlingssätt. Genom att ständigt tillämpa principen om producentansvar ska utformningen av framtida produkter påverkas.<sup>8</sup>

### **7.3 Vad är producentansvar?**

Producentansvaret innebär att producenten är skyldig att ta hand om varan även i avfallsledet. Genom bemyndigande i 15 kap. 6 § miljöbalken har regeringen rätt att föreskriva om producentansvar för avfallet av varor eller förpackningar sedan de förbrukats eller tjänat ut. Skyldigheten får föreskrivas den som tillverkar, för in i Sverige eller säljer en vara eller förpackning. Producentansvar får även föreskrivas för avfall från den verksamhet som bedrivs, om särskilda åtgärder ur renhållnings- eller miljövardssynpunkt är nödvändiga. I miljöbalkspropositionen har processavfall eller avfall från byggarbetsplatser angetts som exempel på avfall som uppstår när verksamhet bedrivs.<sup>9</sup> Både fysiskt och ekonomiskt ansvar för insamling, borttransport, återvinning, återanvändning och bortskaffande kan föreskrivas. Ansvaret kan begränsas till att omfatta endast en viss del av omhändertagandet. T ex kan kommunen ha kvar ansvaret

<sup>4</sup> SNV Rapport 4518, Producentansvar – det första steget s 47.

<sup>5</sup> SNV Rapport 4748, Har producenterna nått målen s 29.

<sup>6</sup> SFS 1975:343

<sup>7</sup> SFS 1997:788

<sup>8</sup> Lindhqvist, What is Extended Producer Responsibility? s 6, AFR-report 212.

<sup>9</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s 188.

för insamling, bortskaffande och transport av avfallet, medan producenterna fullgör sitt ekonomiska ansvar genom producentavgifter, 27 kap. 7 § miljöbalken.<sup>10</sup>

För att uppfylla kraven i EG:s förpackningsdirektiv 94/62/EG har 15 kap. 7 § miljöbalken, i samband med balkens tillkomst, tillförts ett nytt första stycke. Nyheten innebär ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter avseende förpackningars sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet. I miljöbalkspropositionen har krav på att förpackningar ska utformas, framställas och saluföras på ett sådant sätt, att de kan återanvändas eller återvinnas och så att inverkan på miljön minskas så mycket som möjligt i samband med bortskaffandet av förpackningsavfallet, nämnts som exempel.<sup>11</sup> Detta stämmer överens med de i direktivet föreskrivna väsentliga krav på förpackningar, som medlemstaterna ska beakta innan förpackningen släpps ut på marknaden.<sup>12</sup>

Enligt 15 kap. 7 § andra stycket kan producenten föreläggas att märka en vara eller förpackning, t ex avseende ämnen eller material som en vara eller förpackning består av samt att lämna information om återanvändbarhet och återvinningsbarhet. Producenten kan också föreläggas att lämna uppgifter om vilka ämnen och material som en vara eller förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden. En förutsättning för uppgiftsskyldigheten är emellertid att uppgifterna är av betydelse för producentansvaret.

Regeringens uppfattning är att en uppgiftsskyldighet beträffande ämnes- och materialanvändning bidrar till att avfallshanteringen av en vara eller förpackning förenklas. Föreskrifterna bör medföra att producenterna i ökad utsträckning beaktar möjligheterna att återanvända den förbrukade varan eller förpackningen eller att återvinna material ur denna samt att hushålla med material. Följden blir en förebyggande verkan av producentansvaret där ovan nämnda aspekter beaktas redan i tillverkningsstadiet och påverkar valet av ämne och material. Syftet med uppgiftsskyldigheten om insamling, återanvändningsgrad och återvinningsgrad är att underlätta kontroll och tillsyn av att lagstiftningen efterlevs.<sup>13</sup>

### 7.3.1 Ekonomiskt och fysiskt ansvar

De producenter som ålagts producentansvar har både ett fysiskt och ett ekonomiskt ansvar för de uttjänta produkterna. Det fysiska ansvaret innebär ”att den som yrkesmässigt tillverkar, importerar, eller försäljer en vara eller bedriver verksamhet som ger upphov till avfall skall se till att avfallet bortforslas, återanvänds, återvinns eller

---

<sup>10</sup> Bergman och Carlsson s 55.

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s 188.

<sup>12</sup> Bergman och Carlsson, s 86 och a prop s 188.

<sup>13</sup> A a s 86 och a prop s 189.

omhändertas på sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering”.<sup>14</sup> Med ekonomisk ansvar avses ”att helt eller delvis täcka kostnader för bortforsling, återanvändning, återvinning eller slutligt omhändertagande på annat miljömässigt godtagbart sätt”<sup>15</sup>, dvs producenten ska bekosta omhändertagandet av materialet, antingen genom att producenten organiserar insamlingen själv eller att insamlingen genomförs med hjälp av en entreprenör.<sup>16</sup>

I slutändan blir det emellertid konsumenterna som får betala priset för producentansvaret, eftersom kostnaderna övervältras på konsumenterna genom höjda priser. Dessutom tvingas de att köpa utrustning för att utföra källsorteringen samt transportera sorterat avfall till samlingsstationerna. Tiden som läggs ner för eget arbete i samband med sorteringen är inte heller att förglömma.

### 7.3.1.1 *Uppdelning av ekonomiskt och fysiskt ansvar*

Ett exempel på hur det ekonomiska och fysiska ansvaret, utanför det traditionella producentansvaret, kan fördelas på olika aktörer är hanteringen av batterier. I Sverige finns det inget renodlat producentansvar för batterier. I förordning (1997:645) om batterier finns särskilda bestämmelser som utfärdats för att förhindra utsläpp av kadmium, kvicksilver och bly från batterier. I förordningen har det fysiska ansvaret lagts på kommunen, medan möjligheten finns att kräva ett ekonomiskt ansvar från tillverkare och importörer genom uttag av avgifter för hanteringen av batterier. Förordningen innehåller bl a bestämmelser om att tillverkare och importörer inte får sälja vissa batterier, att batterier ska märkas tydligt samt att miljöfarliga batterier som byggts in i varor måste kunna avlägsnas med lätthet. Kommunen ska samla in kasserade batterier och tillhandahålla insamlingssystem. Den ska dessutom sortera och transportera bort kasserade batterier. Den som yrkesmässigt säljer batterier ska informera konsumenten om var kasserade batterier kan återlämnas. Avgift kan tas ut för exempelvis bortskaffande eller återvinning av miljöfarliga batterier, visst informationslämnande och sortering av miljöfarliga batterier.<sup>17</sup>

Med tanke på att batterier kan innehålla miljöfarliga ämnen, kan det vara lämpligt att låta det fysiska ansvaret vila på kommunen. På så sätt säkerställs hanteringen av uttjänta batterier och risken att oseriösa privata bolag åläggs hanteringsskyldigheten undanröjs. Incitamenten att tillverka batterier som är möjliga att återvinna, återanvända och som har en lång livslängd riskerar emellertid att försvagas. Att ålägga tillverkare och importörer ett ekonomisk ansvar borde dock medföra att denna eftersträvade effekt ändå är möjlig att nå.

---

<sup>14</sup> Prop. 1992/93:180 s 55.

<sup>15</sup> A prop s 55.

<sup>16</sup> Rapport från riksdagens revisorer s 14.

<sup>17</sup> Bergman och Carlsson s 138 f.

### 7.3.2 Konsumentens skyldigheter

Som huvudregel föreligger en skyldighet för konsumenten att lämna avfallet till kommunen eller producenterna genom förbudet mot att själv kompostera, gräva ned eller bortskaffa avfallet på något annat sätt.<sup>18</sup> En fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare som själv kan ta hand om avfallet på den egna fastigheten utan risk för olägenheter för människors hälsa och miljö är emellertid undantagen förbudet.<sup>19</sup>

## 7.4 Förordningar beträffande producentansvar

### 7.4.1 Förpackningar

Förordningen (1993:1154) om producentansvar för glasförpackningar och förpackningar av wellpapp infördes 1 januari 1994, men ersattes av förordningen (1994:1235) om producentansvar för förpackningar. Efter en anpassning till EG-rätten och EG-direktivet om förpackningar och förpackningsavfall<sup>20</sup> ersattes emellertid även denna förordning med *förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar*. Huvudsyftet med förordningen är att påverka utvecklingen åt mer miljöanpassade förpackningar samt att minska den mängd förpackningsavfall som deponeras. Förpackningarna ska framställas på ett sådant sätt att de är enkla att återvinna och att så lite material som möjligt används. Producenten, dvs den som yrkesmässigt tillverkar, till Sverige för in eller säljer en förpackning eller en vara som är innesluten i en sådan förpackning, ska se till att sorterat avfall forslas bort, återanvänds, återvinns eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt. Ansvaret omfattar dessutom att återvinnings- eller återanvändningsgraden når upp till de nivåer som slagits fast av regeringen. Uppgifter om insamlingsresultatet ska rapporteras till Naturvårdsverket, som i sin tur lämnar dessa vidare till EU-kommissionen. Producenten ska även informera hushållen och andra om sortering, insamling och bortforsling av använda förpackningar samt om innebörden av förpackningsmärkningarna. Hushållen och övriga förpackningsförbrukare ska sortera ut förpackningar från hushållsavfall och annat avfall och lämna dem för bortforsling i de insamlingsssystem som producenterna tillhåller. Skyldigheten är emellertid inte sanktionerad utan beroende av konsumentens frivilliga medverkan. För att reglerna om producentansvar ska ge något resultat är det därför viktigt att konsumenterna informeras om hur och varför förpackningarna ska tas om hand.

Det kan verka obefogat att införa ett producentansvar för förpackningar, eftersom dessa sällan är förorenade med miljöfarliga ämnen. Den största miljöfaran vad gäller

---

<sup>18</sup> 15 kap. 18 § miljöbalken.

<sup>19</sup> Bergman och Carlsson s 54.

<sup>20</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

förpackningar är förpackningar av metall. Det finns troligen ett antal förklaringar till att producentansvaret först infördes på förpackningsområdet. En anledning kan vara att förpackningar har en kort livslängd, varför effekter av producentansvaret kan påvisas inom en kort tid. Sorteringen medför dessutom att konsumenterna blir medvetna om att avfall inte bara försvinner, utan måste tas om hand och återvinnas. Producentansvaret för förpackningar är således viktigt ur pedagogisk synvinkel. Slutligen kräver inte producentansvaret för förpackningar att livsstil och samhällsstruktur måste förändras i en omfattning som skulle varit alltför belastande för konsumenten.<sup>21</sup>

#### 7.4.2 Däck

*Förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck* trädde i kraft 1 oktober 1994. Den som i Sverige yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer däck för personbilar, lastbilar, bussar, motorcyklar, traktorer, motorredskap, terrängfordon, släpfordon eller efterfordon har en skyldighet att ta emot uttjänade däck och se till att dessa återanvänds, materialåtervinnas, energiåtervinnas, eller tas om hand på ett annat miljömässigt godtagbart sätt. Även den som *säljer* regummerade däck samt den som tillverkar, importerar eller säljer ovan uppräknade fordon och redskap, som är försedda med nyproducerade däck, omfattas av skyldigheten. För att undvika att bilproducenterna drabbas av dubbelt ansvar uteslöts dessa från producentansvaret för däck i samband med införandet av förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar. Skyldigheten omfattar endast uttjänade däck av det slag som producenten fört ut på marknaden. Syftet är att 80 procent av de däck som återlämnas, efter 31 december 1998, *inte* ska deponeras. Producenten ska informera om återlämningen av däck som tjänat ut samt underlätta för de som vill återlämna däck. Liksom för producentansvar för förpackningar ska uppgifter om verksamheten lämnas till Naturvårdsverket.

#### 7.4.3 Returpapper

*Förordningen (1994:1205) om producentansvar för returpapper* trädde i kraft den 1 oktober 1994. Syftet med förordningen är att producenterna ska se till att 75 viktprocent av de tidningar som konsumeras i Sverige, senast år 2000, samlas in som returpapper för att materialåtervinnas eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt. Producent är den som yrkesmässigt tillverkar eller importerar papper som används för att trycka tidningar, trycker eller låter trycka tidningar eller importerar tidningar. Producenten ska vidta de åtgärder som krävs för att underlätta för hushållen och andra att lämna returpapper för insamling samt informera dessa om sortering, insamling och bortforsling av returpapper. Producenten ansvarar för att returpappret forslas bort, materialåtervinnas eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt.

---

<sup>21</sup> Carlsson, Tur och retur – Kretslopp och producentansvar i Tyskland s 101.

Även enligt denna förordning ska uppgifter beträffande verksamheten lämnas till Naturvårdverket. Hushåll eller andra konsumenter av tidningar ska sortera ut returpapper från sitt hushållsavfall och annat avfall och lämna det för insamling. Skyldigheten är, i likhet med vad som gäller för förpackningar, inte sanktionerad.

#### 7.4.4 Bilar

*Förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar* trädde i kraft 1 januari 1998. Den som i Sverige yrkesmässigt tillverkar eller för in bilar, dvs producenten, ska ta emot de uttjänta bilarna för skrotning, förutsatt att bilarna är registrerade i bilregistret. Producenten ansvarar för att bilarna tas om hand för skrotning enligt bilskrotning-lagen<sup>22</sup>. En uttjänt bil som registrerats efter den 31 december 1997, ska tas tillbaka av producenten kostnadsfritt om det är en sk komplett bil. Bilen är komplett då den inte saknar värdefulla delar såsom motor eller växellåda. Den ska inte heller i betydande omfattning ha utrustats med delar från någon annan än producenten som svårigen kan återanvändas eller återvinnas.<sup>23</sup>

När skrotningen sker är producenten skyldig att se till att material och komponenter från bilarna återanvänds, återvinnas eller tas om hand på annat miljömässigt godtagbart sätt. Fr o m år 2002 ska minst 85 procent av materialet och komponenterna från bilarna återvinnas och fr o m år 2015 minst 95 procent. Producenten ska underlätta för de som vill lämna in uttjänta bilar samt anvisa lämpliga ställen för mottagning av bilarna. Skyldigheten att redovisa vilka material, komponenter samt kemiska produkter som finns i de bilar som producenten har tillverkat i eller fört in till Sverige ska underlätta återanvändning och återvinning. Bilskrotarna ska dessutom på skäliga villkor få tillgång till anvisningar om demontering och dränering. Liksom i de övriga förordningarna ska Naturvårdverket informeras om verksamheten.

#### 7.4.5 Förslag till producentansvar för elektriska och elektroniska produkter

Det planeras även en förordning om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter, avsedd att träda i kraft under år 2000.<sup>24</sup> För närvarande ansvarar kommunerna för bortforsling och slutligt omhändertagande av det elektriska och elektroniska avfall som klassas som hushållsavfall. Dessutom har vissa branschföreningar, producenter och storanvändare organiserat insamling och återvinning av uttjänta elektriska och elektroniska produkter.<sup>25</sup> I prop. 1996/97:172 presenterar

---

<sup>22</sup> SFS 1975:343.

<sup>23</sup> 2 § förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar.

<sup>24</sup> Bergman och Carlsson s 137.

<sup>25</sup> Prop. 1996/97:172 s 35 f.

regeringen huvuddragen i ett producentansvar för elektriska och elektroniska produkter. Syftet med ett lagreglerat producentansvar för uttjänta elektriska och elektroniska produkter är att skapa en drivkraft för producenterna att utveckla mindre miljöbelastande produkter och att samtidigt åstadkomma en miljöriktig hantering. Producenterna bör stimuleras att konstruera och saluföra elektriska och elektroniska produkter som är anpassade för en hög grad av återvinning, vilket medför att behovet av nytt råvarumaterial minskar. Delar och material från uttjänta elektriska och elektroniska produkter är resurser som bör utnyttjas på ett miljömässigt och ekonomiskt godtagbart sätt.<sup>26</sup>

Enligt förslaget är den som yrkesmässigt tillverkar, till Sverige för in eller säljer elektriska och elektroniska produkter att anse som producent. För att nå så stora miljömässiga förbättringar som möjligt anser regeringen att i princip alla uttjänta elektriska och elektroniska produkter ska falla inom produktområdet, som omfattas av producentansvar. En vid definition av produktområdet förhindra även gränsdragnings-svårigheter och definitionsproblem. Förslaget innebär att ansvaret ska motsvara den nyförsäljning som sker. För varje nyförsäld produkt ska en uttjänt tas emot. Producenten ska ha en skyldighet att ta emot alla uttjänta elektriska och elektroniska produkter av egen tillverkning, egen införsel till Sverige eller försäljning utan att ta betalt av siste ägaren. Andra föreslagna skyldigheter är att producenten ska tillhandahålla lämpliga insamlingssystem och demonteringsanvisningar samt informera hushåll och andra förbrukare om sortering, återlämning, insamling och bortforsling.<sup>27</sup> Eftersom återtagandansvaret troligen kommer begränsas till samma mängd produkter som nyförsäljs, kommer en parallell insamling, för att ta om hand det avfall som inte omfattas av producentansvaret, vara nödvändig. Vad gäller hushållen kommer den parallella insamlingen sannolikt organiseras av kommunerna.<sup>28</sup>

Förslaget är anmält till EG-kommissionen och för närvarande väntar regeringen på eventuella synpunkter från kommissionen. Enligt regeringskansliet har kommissionen nyligen behandlat frågan utan att ha några erinringar mot förslaget. Svaret har emellertid inte expedierats.<sup>29</sup> Uttjänta elektriska och elektroniska produkter tillhör en av de avfallsströmmar som prioriteras av kommissionen. Arbetet inom EG med att utforma en reglering för omhändertagandet av elektriska och elektroniska produkter har påbörjats.<sup>30</sup>

## 7.5 Vem åligger producentansvaret?

Det formella ansvaret att tillhandahålla insamlingssystem m m ligger på den enskilde producenten. I 15 kap. 4 § miljöbalken anges att producent är den som *yrkesmässigt*

---

<sup>26</sup> A prop s 39.

<sup>27</sup> A prop s 40 f och Bergman och Carlsson s 137.

<sup>28</sup> A a s 58.

<sup>29</sup> Rapport från riksdagens revisorer s 15.

<sup>30</sup> Prop. 1997/98:145 s 202.

*tillverkar, för in till Sverige eller säljer en vara eller en förpackning. Även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringat avfall som kräver särskilda åtgärder av renhållnings- eller miljöskäl faller under producentbegreppet. Trots att definitionen av vem som är producent specificeras i förordningarna kan det i praktiken vara svårt att klargöra vem som har att fullgöra producentansvaret, eftersom definitionen av vem som är producent är så vid. På förpackningsområdet faller t ex hela kedjan från tillverkare av förpackningar, inklusive den som fyller förpackningen med innehåll, ner till importörer, grossister och detaljister under definitionen. Alla är enligt lagens mening producenter och ska fullgöra sitt producentansvar. För att producenterna ska kunna leva upp till sitt ansvar i praktiken, krävs det emellertid gemensamma, kollektiva åtgärder och system. Så kallade materialbolag har därför bildats av producenterna.*

### 7.5.1 Materialbolagen

Materialbolagen ägs vanligtvis av företag och branschorganisationer och drivs utan vinstintresse. Bolagen har åtagit sig att fullgöra producentansvaret, delvis mot erläggande av vissa avgifter. Anslutning till ett materialbolag innebär emellertid inte att producenten köper sig fri från sitt ansvar, utan producenten ansvarar alltid ytterst för att insamlingen och återtagandet fungerar.<sup>31</sup> I slutändan finansieras producentens avgifter till materialbolagen oftast genom att grossister och detaljister får betala ett högre pris för varor och förpackningar, som de ska sälja vidare.

Som exempel kan nämnas att producenterna för *förpackningar* organiserat sig i särskilda materialbolag, som administrerar insamling och återvinning. Materialbolagen har genom anslutningsavtal åtagit sig att fullgöra producentansvaret. De ska se till att det finns lämpliga insamlingssystem, informera hushåll och andra förbrukare, forsla bort och återvinna inlämnade förpackningar samt lämna redovisning till Naturvårdsverket. Verksamheten finansieras genom förpackningsavgifter, vilka baseras på förpackningarnas vikt och materialslag. Avgifterna tas ut av de företag som fyller förpackningarna, importerar fyllda förpackningar eller tillverkar serviceförpackningar (bärkassar, pizzakartonger, omslagspapper m m). Materialbolagen anlitar i sin tur privata eller kommunala entreprenörer för insamling och återvinning. I samråd med kommunen ska producenterna tillhandahålla lämpliga insamlingssystem för uttjänta förpackningar. Insamlingen sker genom ett sk bringssystem med ett antal utplacerade återvinningsstationer dit konsumenterna ska lämna sitt avfall. Producenterna har ansvaret för att dessa stationer sköts och att de är lättillgängliga och ändamålsenliga för användarna.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> SNV Rapport 4519, På väg mot producentansvar? s 29.

<sup>32</sup> SNV Rapport 4518, Producentansvar – det första steget s 52–55.



## 7.5.2 Vem åligger producentansvaret i praktiken?

Genom att vissa materialbolag tar ut en avgift för sina tjänster, fördelas och preciseras producentansvaret ytterligare. För förpackningar tas t ex avgifter ut enbart av fyllare, packare och importörer. Producenter inom handeln fullgör sitt ansvar genom att kontrollera att leverantörerna är anslutna. Producentansvaret för däck fördelas på liknande sätt genom att materialbolaget tar ut avgifter från importörer och tillverkare.<sup>33</sup>

Materialbolaget för returpapper tar emellertid inte ut någon avgift för anslutna producenter. Det finns inte något behov att ta ut avgift av producenterna, eftersom insamling och återvinning av returpapper är självfinansierande.<sup>34</sup> Följaktligen efterfrågas inte någon fördelning och precisering av producentansvaret, vilket även grundar sig i att producentbegreppet i förordningen om producentansvar för returpapper är relativt begränsat, jämfört med t ex förordningen om producentansvar för förpackningar.

Troligen kommer det inte heller finnas något behov av ytterligare fördelning och precisering av producentansvaret för uttjänta fordon, eftersom ansvaret i förordningen om producentansvar för bilar begränsats till svenska tillverkare samt de som för in bilar till Sverige.

## 7.6 Hur fullgörs producentansvaret?

I förordningarna utgör målen enbart en del av den totala mängden förpackningar och varor som sätts på marknaden. Det är emellertid viktigt att inte glömma att producentansvaret gäller generellt och inte för en viss del av mängden. Målen som sätts för återvinning och återanvändning är miniminivåer och det är inget som hindrar att producenterna sätter egna högre mål.<sup>35</sup> Ansvaret är dessutom kollektivt såtillvida att ingen enskild producent har ansvar för insamling av viss mängd eller andel av den totala mängden insamlat avfall.<sup>36</sup>

### 7.6.1 Producentansvar för förpackningar

Producenterna av *förpackningar* fullgör i praktiken sitt ansvar genom att ansluta sig till ett materialbolag. För att förhindra att förpackningsavgiften tas ut i mer än ett led använder materialbolagen sig av grundprincipen att förpackningsavgiften ska erläggas av ”fyllaren” och av den som importerar varor eller för in varor från ett EU-land. Fyllare är

---

<sup>33</sup> A a s 52.

<sup>34</sup> A a s 38.

<sup>35</sup> Rapport från riksdagens revisorer s 23.

<sup>36</sup> Karnov lagkommentar, supplement II 1998/99 s 341.

det företag som fyller, packar eller packar om en förpackning eller en redan förpackad vara. Avgörande är om en förpackning eller något förpackningsmaterial tillförs en vara eller en redan förpackad vara. Undantagna från grundprincipen är fyllare av s k serviceförpackningar. Serviceförpackningar är bl a bärkassar, standardpåsar, pizzakartonger, korvtråg, plast- och aluminiumfolie, omslagspapper och engångsserviser. För att undvika att alla butiker, storkök, restauranger, korvkiosker, konsumenter, konditorier, tvätterier, banker, kontor etc, som fyller en förpackning, måste ansluta sig, tas avgiften för serviceförpackningar istället ut av tillverkaren och den som importerar eller inför förpackningen i sig. Ett ytterligare undantag gäller förpackningar av wellpapp, för vilka avgiften erläggs av den svenska tillverkaren eller den som importerar eller inför wellpappförpackningar.<sup>37</sup> Har förpackningsavgiften erlagts redan i ett tidigare led, ska avgiften inte betalas på nytt. Detta kan bli aktuellt vid köp av serviceförpackningar samt wellpappförpackningar.<sup>38</sup>

Genom en anslutning till ett materialbolag, med erläggande av förpackningsavgifter som följd, visar producenterna att de fullföljt sitt producentansvar. De företag som inte är anslutna till ett materialbolag måste själva organisera ett insamlingssystem för återvinning av sina förpackningar och rapportera resultatet till Naturvårdsverket. Materialbolagen har ett intresse av att även de producenter som valt att inte ansluta sig till registret, s k fripassagerare, fullgör sina åliggande, eftersom risken annars finns att tilltron till systemet äventyras. Dessutom riskeras en konkurrenssnedvridning, då fripassagerarna kan få kostnadsfördelar gentemot de företag som betalar förpackningsavgifter till materialbolagen.<sup>39</sup> Materialbolagen täcker emellertid ca 90 procent av förpackningsvolymerna och endast ett fåtal producenter har anmält till Naturvårdsverket att de tar ett eget ansvar.<sup>40</sup>

## 7.6.2 Producentansvar för däck

Även vad gäller däck fullgörs producentansvaret i princip genom en anslutning till ett materialbolag. Bolaget ser bl a till att däcken återanvänds, materialåtervinns, energiutvinns eller tas om hand på annat godtagbart sätt. Avgift tas ut av tillverkare och importörer. Försäljare fullgör sitt producentansvar genom att kontrollera att dessa erlagt avgift till materialbolaget.<sup>41</sup> De producenter som anslutit sig står för huvuddelen av de däck som avsätts på marknaden.<sup>42</sup>

---

<sup>37</sup> REPA-registret AB, REPAs samlade regler s 6.

<sup>38</sup> REPA-registret AB, REPAs samlade regler s 8.

<sup>39</sup> Rapport från riksdagens revisorer s 52.

<sup>40</sup> SNV Rapport 4841, Nationell avfallsplan för konsumtions- och produktionsavfall s 38 f.

<sup>41</sup> SNV Rapport 4518, Producentansvar – det första steget s 34 och s 52

<sup>42</sup> SNV Rapport 4748, Har producenterna nått målen? s 29.

### 7.6.3 Producentansvar för returpapper

Den som yrkesmässigt tillverkar eller importerar sådant papper som tidningar trycks på, trycker eller låter trycka tidningar eller importerar tidningar (producenten) kan lämna i uppdrag åt materialbolaget för returpapper att fullgöra producentansvaret. Utan att ta ut någon avgift ser bolaget bl a till att returpappret forslas bort för att materialåtervinnas eller omhändertas på annat miljömässigt godtagbart sätt.<sup>43</sup> Bolaget svarar för hanteringen av returpapper från ca 95 procent av producenterna på marknaden.<sup>44</sup>

### 7.6.4 Producentansvar för bilar

Den som i Sverige tillverkar eller till landet för in en bil (producenten) och som är medlem i Bilindustriföreningen, kan vid fullgörandet av sitt producentansvar utnyttja de tjänster som det nybildade bolaget BIL Producentansvar Sverige AB (BPS) erbjuder. BPS ser bl a till att ett nätverk av mottagningsställen byggs upp, samt bistår med hjälp beträffande avtalsfrågor mellan producent och bildemonterare. Bolaget försöker även utveckla diverse marknader för återvunnet material samt rapporterar till Naturvårdsverket.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> SNV Rapport 4518, Producentansvar – det första steget s 37 f.

<sup>44</sup> SNV Rapport 4748, Har producenterna nått målen? s 27.

<sup>45</sup> Enligt Nils Hernborg, verkställande direktör BIL Producentansvar Sverige AB.

## 8 Ansvarsuppdelning mellan kommun och producent

Kommunen har ett övergripande ansvar för avfallshanteringen, innefattat avfall som omfattas av producentansvaret, och är därför skyldiga att informera hushållen om deras skyldighet att källsortera. Enligt kretsloppspropositionen har det aldrig varit meningen att producentansvaret skulle ersätta den kommunala ansvaret för avfallshanteringen. Producentansvaret skall däremot ses som ett viktigt komplement till det kommunala hanteringsansvaret.<sup>1</sup> Producenterna är emellertid skyldiga att informera hushållen om var och hur det utsorterade avfallet ska lämnas.

Enligt 15 kapitlet miljöbalken ansvarar kommunerna för insamling, transport och omhändertagande av hushållsavfall (för definition se avsnitt 4.2), då producentansvar inte är föreskrivet. Kommunen kan även ta på sig ett frivilligt ansvar för annat avfall än hushållsavfall. Efter år 2000 gäller detta endast farligt avfall. Kommunernas ansvar kan ej utvidgas till att omfatta de avfallsslag som omfattas av producentansvar, för närvarande förpackningar, returpapper, däck och bilar. Kommunerna har vare sig skyldighet eller rättighet att forsla bort det utsorterade avfallet som omfattas av producentansvaret eller att se till att det återvinns. Följaktligen kan kommunerna inte ta ut renhållningsavgift för att de samlat in och tagit hand om sådant avfall.<sup>2</sup> Om kommunen agerar som transportör eller mottagare av avfall som omfattas av producentansvar för att återvinna eller bortskaffa detta, sker agerandet enbart på avtalsrättsliga grunder.<sup>3</sup>

Formellt sett är gränserna mellan kommunens och producentens ansvar tydliga. I praktiken har emellertid diverse tillämpningsproblem uppstått. En av anledningarna till detta är att förpackningar och returpapper som omfattas av producentansvaret, är avfall som ingår i hushållsavfallet. Det är emellertid inte avfallets egenskaper som är avgörande för vem som ansvarar för hanteringen, utan vilket system det samlats in i. Förpackningar i hushållsavfallet faller under kommunens ansvar och förpackningar som lämnats i de system som tillhandahålles av producenterna faller under producentansvaret. Avfallslämnaren är i och för sig skyldig att sortera ut och lämna förpackningar samt returpapper på producenternas servicestationer, men ett felaktigt beteende är inte sanktionerat, eftersom det vore praktiskt omöjligt. Istället är det viktigt att avfallslämnaren informeras om vikten av sorteringen.<sup>4</sup> Det är framför allt det avfall som ofta förekommer i hushållsavfallet och inte sorterats ut för att lämnas i de system som producenten tillhandahåller, som hanteras av kommunen. Avfallet i det kommunala hanteringssystemet blir som tidigare nämnts *inte* producentavfall, utan förblir en del av hushållsavfallet.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 1992/93:180 s 57.

<sup>2</sup> RVF Rapport 95:4, Avfall, restprodukter och ansvar s 36.

<sup>3</sup> Bergman och Carlsson s 56.

<sup>4</sup> A a s 56.

<sup>5</sup> A a s 88.

Ett annat tillämpningsproblem är att producenterna enligt förordningarna endast ansvarar upp till en i förordningarna fastställd nivå för återanvändning, materialutnyttjande och återvinning. Allt avfall omfattas följaktligen inte av dessa krav. Denna begränsning innebär vissa oklarheter vad gäller producenternas ansvar. Problemen är emellertid mer praktiska och juridiskt sett framstår det som klart att producenten har ålagts ett ansvar att sätta upp insamlingssystem, transportera bort, återvinna, bortskaffa och informera om särskilt angivna avfallskategorier. Ansvaret gäller generellt och kvarstår även då målnivåerna uppnåtts. Producenten är inte hindrad att ha egna högre målnivåer. Avfallsinnehavaren har som huvudregel en skyldighet att lämna avfallet till producenten och dessutom har producenten ensamrätt att hantera avfall som omfattas av producentansvar.<sup>6</sup>

## 8.1 Producentavgift

Det är inte alltid en vara är lämpad för fysiskt producentansvar. Det kan t ex föreligga en risk att oseriösa entreprenörer kommer att utnyttjas, vilket kan innebära större skada än nytta ur miljösynpunkt. Dessutom kan det vara svårt att utöva tillräcklig kontroll av avfallshanteringen. Lämpligen åläggs producenten i sådana fall enbart ett ekonomiskt producentansvar. 27 kap. 7 § innehåller därför ett bemyndigande att föreskriva att en avgift får tas ut av producenten för insamling, borttransport och bortskaffande av avfall genom kommunens försorg.<sup>7</sup> Denna möjlighet bör emellertid användas endast i undantagsfall, eftersom producenten ska ha möjlighet att i största möjliga utsträckning påverka kostnaderna för avfallshanteringen.<sup>8</sup> I praktiken har bemyndigandet heller aldrig utnyttjats.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> A a s 56.

<sup>7</sup> A a s 131 f samt prop. 1997/98:45 s 292.

<sup>8</sup> RVF Rapport 95:4, Avfall, restprodukter och ansvar s 36.

<sup>9</sup> Bergman och Carlsson s 132.

## 9 Producentansvaret i Tyskland

Tyskland har ofta betraktats som ett föregångsland vad gäller lagstiftning för kretsloppsanpassning och vid utformningen av de svenska förpackningsreglerna har den tyska lagstiftningen varit förebild. Den tyska miljöpolitiken har även drivit på utvecklingen inom EU.<sup>1</sup>

Redan 1986 infördes i avfallslagstiftningen en möjlighet för den tyska regeringen att utfärda förordningar om producentansvar. Det dröjde emellertid några år innan bestämmelserna började tillämpas, eftersom den tyska regeringen avvaktade att marknaden skulle vidta frivilliga lösningar. Marknaden tog emellertid inte tillvara på denna möjlighet, och följden blev ett antal förslag till förordningar, främst vad gäller förpackningar.<sup>2</sup>

### 9.1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz

Avfallslagen från 1986 ersattes 1996 av ”Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz” (KrW-/AbfG)<sup>3</sup>, den s k kretsloppslagen. Producentansvaret har numera tillägnats ett eget kapitel i kretsloppslagen och bestämmelserna går att finna i tredje delen, §§ 22–26 KrW-/AbfG.

#### 9.1.1 Producentansvar, 22 § KrW-/AbfG

Kretsloppslagen innehåller ingen direkt definition av begreppet ”producentansvar”. En definition kan emellertid utvecklas med hänsynstagande till lagens mål och syfte. Ludger-Anselm Versteyl har på detta sett definierat producentansvaret som *ett främjande att undvika, minska, miljövänligt återvinna eller miljövänligt bortskaffa avfall, genom att varje led i varudistributionen, från produktion till slutlig försäljning, värnar om resurserna, framför allt genom att säkerställa en lång livslängd samt en enkel återvinning*.<sup>4</sup>

I 22 § KrW-/AbfG läggs grundsatsen fast att alla som deltar vid tillverkning och distribution av en vara ska ha det avfallsrättsliga ansvaret för sin produkt. Detta innebär att näringslivet måste utforma sina produkter så att avfallet efter att varan tjänat ut kan återvinnas eller bortskaffas på annat miljövänligt sätt. Bestämmelsen har framför allt

---

<sup>1</sup> SNV Rapport, Mitt i kretsloppet s 56.

<sup>2</sup> Ds 1992:58 s 99.

<sup>3</sup> Relevanta paragrafer i lagen anges i bilaga.

<sup>4</sup> Vår översättning av Versteyl m fl, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Kommentar s 411.

betydelse vid framställningen av varor med lång livslängd som kan återanvändas mer än en gång eller som är materiellt återvinningsbara.<sup>5</sup>

I paragrafens andra stycket konkretiseras producentansvaret genom olika exempel på åtgärder, som kan vidtas för att stimulera ett kretsloppssamhälle. Här framhålls att redan vid början av produktionskedjan ska en produkts framtida miljöbelastning beaktas. Exempelvis ska en produkts tekniska livslängd samt möjligheten att återanvända eller återvinna produkten på ett miljövänligt sätt beaktas vid utveckling, tillverkning och distribution. Följden blir att redan uppkomsten av avfall undviks och en miljövänlig avfallshantering säkerställs.<sup>6</sup> Dessutom ska användningen av återvinningsbart material samt sekundära råvaror<sup>7</sup> prioriteras vid tillverkningen. Producentansvaret kan även innefatta en skyldighet att märka produkter som innehåller skadliga ämnen, då märkningen krävs för att produkten ska kunna återvinnas eller bortskaffas på ett miljövänligt sätt. Slutligen nämns möjligheten samt skyldigheten att lämna tillbaka, återanvända eller återvinna en vara samt skyldigheten för en producent att ta tillbaka en vara för återvinning eller bortskaffande.<sup>8</sup>

Observeras bör att inte heller den tyska kretsloppslagens stadgande om producentansvar i 22 § KrW-/AbfG är direkt tillämpligt. Producentansvaret i Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz finns som en miljöetisk uppmaning till var och en och liksom i svensk rätt krävs en förordning som konkretiserar producentansvaret för att det ska kunna tillämpas.<sup>9</sup> Regeringen möjlighet att utfärda förordningar begränsas emellertid i tredje stycket. Det måste finnas en proportionalitet mellan ingreppet och den miljövinna som eftersträvas. Framförallt ska hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Dessutom måste föreskrifter beträffande produktansvar samt miljöskydd beaktas. Avslutande påminner lagstiftaren om EG-rätten, vilken kan vara av väsentlig betydelse vid införande av producentansvar.<sup>10</sup>

### 9.1.2 Förbud, begränsningar och märkning, 23 § KrW-/AbfG

§§ 23 och 24 KrW-/AbfG anger gränserna för bemyndigandet till regeringen att utfärda förordningar beträffande producentansvar. Regeringen är endast bemyndigad att utfärda förordningar som är nödvändiga för att genomföra producentansvaret, såsom det anges i 22 § KrW-/AbfG. 23 § KrW-/AbfG tillåter förordningar som reglerar huruvida vissa varor får eller inte alls får sättas i omlopp då de har en viss sammansättning eller ett visst användningsområde. Vikt läggs även på rangordningen att undvika, minska och återvinna avfall. Detta återspeglas i möjligheten att i förordning föreskriva att endast

<sup>5</sup> Arndt, Umweltrecht: Skriptum s 86.

<sup>6</sup> Versteil m fl s 412–416 samt Frenz, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz s 242.

<sup>7</sup> Sekundära råvaror är material som återvunnits ur avfall.

<sup>8</sup> Versteil m fl s 416–418.

<sup>9</sup> A a s 423. Jmf 15 kap. 6 och 7 §§ miljöbalken.

<sup>10</sup> A a s 419–421.

produkter som kan återanvändas eller är lätta att återvinna får sättas i omlopp.<sup>11</sup> Dessutom får förordningarna föreskriva en skyldighet att lämna upplysningar om samt att märka vissa varor. Det kan t ex vara upplysningar om skadliga ämnen i en uttjänt vara, som därför ska återlämnas till anvisat ställe eller anvisningar om mottagningsställe för produkter belagda med återtagande- respektive återlämnandeplikt.<sup>12</sup>

### 9.1.3 Återtagande- och återlämnandeskyldigheter, 24 § KrW-/AbfG

Liksom 23 § KrW-/AbfG begränsar 24 § regeringens möjligheter att utfärda förordningar beträffande producentansvar. I 24 § bemyndigas regeringen att utfärda förordningar som konkretiserar producentansvarets innehåll vad gäller återtagande- samt återlämnandeplikt, dvs förordningar beträffande en produkts kretslopp. Förordningarna kan framför allt innehålla föreskrifter om att tillverkare och försäljare ska ta tillbaka sina produkter samt att återlämnandet ska säkerställas genom lämpliga åtgärder, t ex särskilda system för återtagande<sup>13</sup> eller uttag av pant. Dessutom kan avfallsinnehavaren åläggas en skyldighet att återlämna en produkt till tillverkaren eller försäljaren efter att produkten tjänat ut.<sup>14</sup>

### 9.1.4 Frivilligt återtagande, 25 § KrW-/AbfG

Frivilliga *återtaganden*<sup>15</sup> förekommer framför allt när återtagandet ses som ekonomiskt fördelaktigt. Frivilliga återtaganden behöver inte ha ett samband med näringslivets frivilliga *åtaganden*<sup>16</sup>, dvs privata, vanligtvis gemensamma, viljeförklaringar från en producent- eller distributörsgrupp. Det frivilliga återtagandet i 25 § KrW-/AbfG knyts samman med mål, som fastlagts av regeringen. Resultatet blir en omfattande frihet att organisera avfallshanteringen samtidigt som effektiviteten säkras genom en strävan att uppnå målen. De fastställda målen är emellertid inte tvingande för adressaterna, utan är ett sätt att försöka förebygga samt undvika reglering av ett visst handlande. Regeringen är följaktligen inte förhindrad att utfärda en förordning, även om fastlagda mål redan finns på området. Trots att målen inte är bindande påverkas näringslivets agerande av dem, eftersom risk finns att regeringen vidtar reglerande åtgärder då målen ej uppnås.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> A a s 436.

<sup>12</sup> A a s 437.

<sup>13</sup> Såsom Duale System Deutschland. Se avsnitt 9.2.1.1.

<sup>14</sup> Arndt, Umweltrecht: Skriptum s 86 f.

<sup>15</sup> På tyska "freiwillige Rücknahme".

<sup>16</sup> På tyska "freiwillige Selbstverpflichtungen".

<sup>17</sup> Frenz s 266 f.



### 9.1.5 Innehavarskyldigheter efter återtagande, 26 § KrW-/AbfG

Enligt §§ 5 och 11 KrW-/AbfG ansvarar innehavaren av avfall för dess återvinning respektive för dess bortskaffande. I 26 § KrW-/AbfG föreskrivs att tillverkare eller försäljare som tagit emot en uttjänt produkt, frivilligt eller ofrivilligt, och följaktligen blivit innehavare av avfallet, omfattas av skyldigheterna för avfallsinnehavare enligt §§ 5 och 11 KrW-/AbfG. Härigenom säkras hierarkin för återvinning och bortskaffande.<sup>18</sup>

## 9.2 Förordningar beträffande producentansvar

Tyskland har med hjälp av förordningar föreskrivit om producentansvar för förpackningar, bilar och batterier. För närvarande behandlas även förslag till producentansvar för elektriska och elektroniska produkter.

### 9.2.1 Die Verpackungsverordnung

1991 utfärdade regeringen ”*Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen*” (*VerpVO*). Syftet med förordningen är att alla de förpackningar som till följd av sin mängd innebär en ansevärd belastning för avfallshanteringen, ska separeras från denna och föras in i ett kretsloppssystem. I förordningen skiljer man mellan transport-, konsument- och kringförpackningar (*Transport-, Verkaufs- och Umverpackungen*). Det är framför allt konsumentförpackningar, dvs de behållare och inpackningar som finns närmast varan, som fått en central ställning i förordningen.<sup>19</sup>

#### 9.2.1.1 Konsumentförpackningar

Handel och industri (försäljarna) är skyldiga att utan kostnad ta tillbaka uttjänta konsumentförpackningar i eller i omedelbar närhet av sitt försäljningsställe. Försäljarna ska sedan tillsammans med tillverkarna se till att de förpackningar som lämnats tillbaka återanvänds eller materialåtervinns utanför den offentliga avfallshanteringen. Skyldigheten omfattar emellertid endast förpackningar av samma sort, utformning och storlek som tillverkare eller försäljare sätter i omlopp och som används för sådana varor som de saluför.<sup>20</sup> Tanken är att handel och industri till följd av producentansvaret ska tillverka respektive sälja färre förpackningar samt att förpackningarna ska tillverkas av miljövänligt och återanvändbart material.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Versteyl m fl, s 458–460.

<sup>19</sup> Se 6 § VerpVO.

<sup>20</sup> 6 § VerpVO.

<sup>21</sup> Arndt, Umweltrecht: Skriptum s 88.

Liksom i Sverige kan tillverkare och försäljare fullgöra sitt ansvar genom att uppdra åt tredje man att regelmässigt se till att förpliktelserna fullgörs. Näringslivet kan t ex gå samman i branschorganisationer som tar över ansvaret för hela branscher eller anlita företag för det praktiska utförandet.<sup>22</sup> Handel och industri i Tyskland bildade 1996 "Duale System Deutschland GmbH" (DSD), som organiserar insamling, återanvändning och återvinning av konsumentförpackningar. DSD lämnar i sin tur i uppdrag åt entreprenörer att samla in och sortera förpackningarna. Förpackningarna överlämnas därefter till återvinnings- och återanvändningsbolag, s k garantigivare, som DSD ingått avtal om återvinning med. Verksamheten finansieras genom licensavgifter som erläggs av handel och industri för användandet av DSD:s varumärke "Grüne Punkt". Från början var avgiften viktbaserad, vilket emellertid utsattes för omfattande kritik, eftersom hänsyn ej togs till förpackningsmaterialets miljöegenskaper. Avgifterna stimulerade inte heller en övergång till återfyllbara förpackningar. Följden blev att metoden för avgiftsberäkning förändrades. Idag fastställs avgifterna beroende på materialslag samt vikt, antal eller volym. Slutligen blir det även i Tyskland så att kostnaderna förläggs på produktpriset och det blir konsumenten som finansierar verksamheten.<sup>23</sup> Förhoppningarna är emellertid att höjda avgifter ska förmå marknaden att minska antalet förpackningar och att använda material som är lättare att återvinna.<sup>24</sup> Sannolikt borde det finnas en gräns för hur mycket konsumentpriset kan höjas utan att konsumenten väljer en annan produkt. För att producenterna ska kunna behålla sin kundkrets tvingas de således att minska antalet förpackningar osv, med minskade avgifter som följd. Producenter som inte anpassat sig efter föreskrifterna kommer konkurreras ut från marknaden, då avgifterna drivit upp priset för produkten till en orimlig nivå.

Genom att ansluta sig till DSD-systemet fullgör tillverkare och försäljare sitt producentansvar och skyldigheten att ta tillbaka förpackningar för återvinning samt återanvändning faller bort.<sup>25</sup> Kretsloppslagen anger emellertid uttryckligen att ansvaret för att förpliktelserna uppfylls fortfarande ligger hos tillverkare och återförsäljare.<sup>26</sup> Enligt tysk praxis och straffrättslära förorsakar en avfallsproducent fara för andra skyddsvärda intressen. Följaktligen ska den som ansvarar för avfallshanteringen i förebyggande syfte vidta rimliga åtgärder för att hindra att skador uppstår på grund av avfallet. Ju större riskerna som orsakas av avfallet är, desto högre är kraven på noggrannhet vid valet av tredje person som ska fullgöra avfallshanteringen.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> §§ 16–18 KrW-/AbfG, 6 § 3 st VerpVO.

<sup>23</sup> Lindqvist s 268, Carlsson, Tur och retur – Kretslopp och producentansvar i Tyskland s 18–20 och Arndt, Umweltrecht: Skriptum s 88.

<sup>24</sup> Mattson, Det tyska kretsloppssamhället s 40.

<sup>25</sup> Prop. 1992/93:180 s 68.

<sup>26</sup> 16 § KrW-/AbfG.

<sup>27</sup> Beckmann och Kersting i Landmann och Rohmer, Umweltrecht s 7 f.

### 9.2.1.2 *Kringförpackningar*

Kringförpackningen är den extra förpackningen kring konsumentförpackningen, som delvis skyddar varan, men även används i reklamsyfte, t ex asken runt burken med ansiktskräm. I förpackningsförordningen föreskrivs att handeln ska ta hand om kringförpackningarna. Konsumenten ska bl a ha möjlighet att utan kostnad lämna kvar kringförpackningen hos försäljare av varor i kringförpackningar.<sup>28</sup> Observeras bör att handeln, till skillnad mot vad som gäller för konsument- och transportförpackningar, inte kan köpa sig fri från återtagandeplikten för kringförpackningar genom att anlita en tredje part som tar över hanteringen. Tanken är att den miljömedvetne konsumenten ska utöva ett tryck på handel och industri, genom att vilja lämna tillbaka omfattande mängder av kringförpackningarna. Detta ska i sin tur leda till att kringförpackningarna avskaffas eller i vart fall minskas. Kringförpackningarna har i och för sig minskat markant, men framgångarna har delvis hindrats av att handelns skyldighet enligt förpackningsförordningen att bereda konsumenterna tillgång till lämpliga insamlingsbehållare fullgörs bristfälligt.<sup>29</sup>

### 9.2.1.3 *Transportförpackningar*

Tillverkare och försäljare är skyldiga att ta tillbaka transportförpackningar, dvs förpackningar som skyddar varan vid transport, sedan de använts färdigt och se till att de återanvänds eller materialåtervinns.<sup>30</sup> Även här finns möjligheten att anlita en tredje part, som bygger upp system för återtagande av förpackningar och som genom avtal med återvinningsföretag ser till att det insamlade förpackningarna återvinns. Till skillnad från konsumentförpackningar domineras marknaden inte av en stor aktör som tillverkare och försäljare ansluter sig till, utan tusentals aktörer konkurrerar om hanteringen av transportförpackningar.<sup>31</sup>

### 9.2.1.4 *Konsumentens skyldigheter*

Förpackningsförordningen riktar sig endast till handel och industri. Någon skyldighet för konsumenten att sortera förpackningarna och lämna dem till de insamlingsssystem som tillhandahålles finns, till skillnad mot vad som gäller enligt svensk rätt<sup>32</sup>, inte. Att insamling sker är istället upp till konsumenterna. I praktiken innebär detta emellertid inte någon större skillnad mellan svensk och tysk rätt, eftersom den föreskrivna skyldigheten för konsumenten i den svenska förpackningsförordningen inte är sanktionerad. Liksom i Sverige är det därför av stor vikt att hushåll och andra informeras om

<sup>28</sup> 5 § VerpVO.

<sup>29</sup> Arndt, Umweltrecht: Skriptum s 87.

<sup>30</sup> 4 § VerpVO.

<sup>31</sup> Mattsson s 30.

<sup>32</sup> 5 § förordning (1997:185) om producentansvar för förpackningar.

sortering, insamling och bortskaffande. Följaktligen har det även i tysk lagstiftning införts en skyldighet för avfallshanterarna att informera om möjligheterna att undvika, återvinna samt bortskaffa avfall.<sup>33</sup>

## 9.2.2 Die Altautoverordnung

Den tyska förordningen om producentansvar för bilar<sup>34</sup> påverkas till stor del av ett frivilligt åtagande till miljövänligt omhändertagande av skrotbilar från 1997.<sup>35</sup> Förordningen kompletterar det frivilliga åtagandet och ger det dess rättsliga ram. Tillverkare och importörer har frivilligt åtagit sig att ta tillbaka alla uttjänta bilar av sitt märke, som lämnats till anvisat återlämningsställe. Återlämnandet ska säkerställas genom att ett rikstäckande nät för återlämnande och miljövänligt omhändertagande byggs upp. Målet är att minst 85 procent av materialet från de uttjänta bilarna ska återvinnas år 2002 och minst 95 procent år 2015, vilket överensstämmer med de svenska målnivåerna.<sup>36</sup>

Enligt det frivilliga åtagandet återtas bilar som tillverkats efter att förordningen trätt i kraft 1 april 1998 utan kostnad. Detta förutsätter emellertid att vissa villkor är uppfyllda, såsom att bilen inte är äldre än 12 år och att den inte är befattad med väsentliga skador. I den svenska förordningen om producentansvar för bilar<sup>37</sup> finns det ingen motsvarighet till den tyska ”åldersgränsen” för att bilen ska tas tillbaka utan kostnad. I Sverige kan producenten begära ersättning om bilen saknar ekonomiskt värdefulla delar som motor, växellåda eller liknande. En konsument kan därför sannolikt lämna tillbaka en bil kostnadsfritt som är över 12 år, eftersom även äldre bilar normalt har ekonomiskt värdefulla delar i behåll. Till detta kommer att kravet i Tyskland på att bilen inte får vara befattad med väsentliga skador borde innebära en strängare bedömning än det svenska kravet på att ekonomiskt värdefulla delar ej får saknas. En bil borde kunna ha ekonomiskt värdefulla delar i behåll, trots att den skadats väsentligt. Enligt det tyska åtagandet gäller vidare att de fordon som redan fanns på marknaden vid förordningens ikraftträdande, tas tillbaka mot en marknadsmässig kostnad som beräknas med hänsyn till fordonets värde.

För att det frivilliga åtagandet inte ska förlora sin effektivitet har regeringen kompletterat detta i ”Die Altautoverordnung” (*AltautoVO*) med en skyldighet för konsumenten att återlämna uttjänta fordon till de ställen som anvisats för mottagning samt åter-

---

<sup>33</sup> 38 § KrW-/AbfG.

<sup>34</sup> Verordnung über die Überlassung und umweltverträgliche Entsorgung von Altautos (Altautoverordnung).

<sup>35</sup> Freiwillige Selbstverpflichtung zur umweltgerechten Altautoverwertung (Pkw) im Rahmen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.

<sup>36</sup> Giesberts och Hilf, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1998 s 1158.

<sup>37</sup> SFS 1997:788.

vinning.<sup>38</sup> Skyldigheten är sanktionerad enligt 6 § AltautoVO. I Sverige finns det endast en reglerad återlämnandeskyldighet för konsumenten vad gäller förpackningar och returpapper, dock inte för bilar. När en bilägare lämnar sin bil för skrotning erhålles emellertid ett skrotningsintyg. Detta intyg måste visas upp för att bilen ska kunna avregistreras från bilregistret, med befrielse från att betala bilskatt samt att ha bilen försäkrad som följd.<sup>39</sup> I praktiken borde det följaktligen inte innebära någon större skillnad mellan producentansvarets effektivitet i Sverige och Tyskland. I den tyska förordningen om producentansvar för bilar finns dessutom föreskrifter om överlämnande- och hanteringsskyldigheter för de som driver mottagningsställe, återvinningsföretag eller sk shredderläggningar<sup>40 41</sup>.

### 9.2.3 Die Batterieverordnung

Batteriförordningen<sup>42</sup> trädde i kraft 1998 och omfattar alla batterier. I förordningen föreskrivs att försäljare av batterier är skyldiga att utan kostnad ta tillbaka uttjänta batterier. Skyldigheten begränsas emellertid till de batterier som försäljaren saluför eller har salufört, samt till den mängd som konsumenter normalt förbrukar.<sup>43</sup> Försäljaren ska överlämna batterierna till tillverkaren, som återvinner, eller om batteriet inte går att återvinna, bortskaffar batteriet.<sup>44</sup> För batterier som innehåller en viss mängd skadliga ämnen föreskrivs en skyldighet för tillverkaren att märka batterierna.<sup>45</sup> Dessutom föreligger en viss informationsplikt, bl a beträffande möjligheter till återlämnande samt om plikten för konsumenten att lämna tillbaka förbrukade batterier.<sup>46</sup> Slutligen innehåller förordningen ett förbud mot att särskilt farliga batterier sätts i omlopp.<sup>47</sup>

Bredvid försäljarna har kommunen en viss skyldighet att ta tillbaka uttjänta batterier, som lämnats vid insamlingsstationer för farligt avfall. Kommunen ska ställa insamlade batterier till förfogande för tillverkaren, som har att fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen.<sup>48</sup>

För konsumenten föreskrivs en icke sanktionerad plikt att lämna tillbaka uttjänta batterier, undantaget startbatterier, till försäljaren eller till det insamlingsställe som tillhandahålles av kommunen.<sup>49</sup> För att säkerställa att även startbatterier återlämnas

---

<sup>38</sup> 3 § AltautoVO.

<sup>39</sup> 1 § bilskrotningslagen (1975:343) och 59 § bilregisterkungörelsen (1972:599).

<sup>40</sup> 4 § AltautoVO. På shredderläggningar tas användbara komponenter till vara, varefter karossen sönderdelas mekaniskt. Mattsson s 58.

<sup>41</sup> Giesberts och Hilf s 1158 f.

<sup>42</sup> Verordnung über die Rücknahme und Entsorgung gebrauchter Batterien und Akkumulatoren.

<sup>43</sup> 5 § BattVO.

<sup>44</sup> 4 § BattVO.

<sup>45</sup> 11 § BattVO.

<sup>46</sup> 12 § BattVO.

<sup>47</sup> 13 § BattVO.

<sup>48</sup> 9 § BattVO.

<sup>49</sup> 7 § BattVO.

föreskrivs att försäljaren ska ta ut en pant á 15 DEM (ca 70 SEK), som återfås vid återlämnandet av startbatteriet.<sup>50</sup>

### 9.3 Den kommunala renhållningsskyldigheten

De offentliga aktörerna ansvarar i princip för att avfall inom deras område omhändertas. Även om en återtagandeplikt för producenten föreskrivits innebär detta inte att en återlämnandeplikt för konsumenten föreligger. En sådan skyldighet måste föreskrivas särskilt. Följaktligen har konsumenten endast en rätt att lämna tillbaka den uttjänta varan om en återlämnandeplikt ej föreskrivits. Detta innebär att en uttjänt produkt även kan återlämnas till den offentliga avfallshanteraren. Finns det en förordning som föreskriver återtagandeplikt av en viss vara för näringslivet, kan emellertid kommunen genom ändring i sina avfallsföreskrifter utesluta denna vara ur den allmänna avfallshanteringen.<sup>51</sup> Föreligger t ex en återtagandeplikt, men ingen återlämnande-skyldighet för batterier, kan avfallshanteringen av batterier uteslutas, så att konsumenten inte längre får lämna förbrukade batterier till den offentliga avfallshanteraren. Detta förutsätter emellertid att avfallshanteringsskyldigheten uttryckligen utesluts av avfallshanteraren. Detta är ett instrument som inte har någon motsvarighet i svensk rätt. En uttjänt produkt som konsumenten slänger i hushållssoporna blir hushållsavfall och ska således tas om hand av kommunen. Det föreligger i och för sig en skyldighet för hushåll och andra att lämna förpackningar och returpapper till de insamlingsstationer som producenten tillhandahåller. Skyldigheten är dock inte sanktionerad. Följaktligen är det enda sättet att förhindra att förpackningar och varor som omfattas av producentansvar hamnar i hushållsavfallet att på ett tillfredsställande sätt informera hushållen om sortering, insamling och bortforsling.

Har en uttjänt produkt tagits tillbaka av producenten ansvarar denne enligt 26 § i jämförelse med §§ 5 och 11 KrW-/AbfG för att produkten omhändertas. Därmed faller avfallshanteringsskyldigheten för de offentliga avfallshanterarna bort. Detta kan jämföras med den svenska föreskriften i 15 kap. 8 § miljöbalken, som uttryckligen innebär att den kommunala renhållningsskyldighet faller bort för varor där producentansvar föreskrivits. I praktiken blir resultatet dock detsamma, eftersom producentansvaret endast gäller för de varor som återlämnats till producenternas insamlingsstationer.

---

<sup>50</sup> 6 § BattVO.

<sup>51</sup> 15 § 3 st KrW-/AbfG

## 9.4 Det tyska bemyndigandet för utfärdande av förordningar om producentansvar jämfört med svensk rätt

### 9.4.1 Allmänna karaktärsdrag

Bemyndigandet i den tyska Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) har fått mycket större omfattning än motsvarande bemyndigande i miljöbalken. Framför allt gör 22 § KrW-/AbfG att de miljöetiska syftena bakom producentansvaret tydligare framgår av den tyska lagen. Det svenska bemyndigandet är mer formellt och kortfattat.

Genomgående stadgas uttryckligen sådant i det tyska bemyndigandet som i Sverige endast kommit till uttryck i förordningarna för producentansvar eller i förarbetena till lagreglerna. Exempelvis anger den tyska lagen att för att fullgöra producentansvaret ska produkter tillverkas så att avfallet som uppstår vid tillverkning och användning minskas samt att miljövänlig återvinnig och bortskaffande säkerställs. Liknande formuleringar återfinns visserligen även i svensk rätt, men först i förordningarna. Likaså framhålls i det tyska bemyndigandet att en produkts framtida miljöbelastning ska beaktas redan vid början av produktionskedjan. Även i Sverige är detta ett vedertaget syfte med producentansvaret, vilket dock endast har kommit till uttryck i förarbetena. Det är ingen ovanlig företeelse att svenska lagars syften konkretiseras i förarbetena. Att så sker även vad gäller producentansvaret stämmer således överens med vår svenska rättstradition. Vi menar emellertid att det vore att föredra att lagens syften tydligare framgick direkt av bemyndigandet i miljöbalken, då detta skulle bidra till ett klargörande av producentansvarets omfattning. En vidare diskussion om förarbetenas stora betydelse i svensk rätt för dock för långt från det aktuella ämnet.

### 9.4.2 Definitioner

Varken den tyska eller svenska lagen innehåller någon definition av producentansvaret. En definition är emellertid enklare att härleda med den tyska lagstiftningen som grund, eftersom en omfattande exemplifiering av producentansvaret angivits i 22 § KrW-/AbfG. Exemplifieringen är dock inte uttömmande. En mer konkret definition av producentansvaret hade varit önskvärd, då detta hade underlättat för näringslivet att förutse eventuella åtgärder från regeringen. Den svenska riksdagen har emellertid medvetet valt ett bemyndigande utan detaljreglering. Detta för att regeringen lättare ska kunna vidta de åtgärder som är lämpliga i ett föränderligt samhälle med komplexa miljöproblem. Med ett alltför detaljerat bemyndigande finns risken att regeringen inte kan vidta sådana åtgärder som för tillfället är nödvändiga.

Både tysk och svensk lagstiftning innehåller en definition av vem som ska uppfylla producentansvaret. Definitionen som anges i lagen är dock mycket vid. I båda fallen preciseras definitionen därför i de olika förordningarna. Som tidigare nämnts kvarstår trots detta vissa gränsdragningsproblem.

### 9.4.3 Allmänna principer

Den tyska riksdagen har valt att i bemyndigandet betona vikten av vissa allmänna principer som alltid ska beaktas vid skapandet av rättsliga regler. Det hänvisas bl a till proportionalitetsprincipen, som blivit en erkänd princip även inom EU, samt principen om EG-rättens företräde. Proportionalitetsprincipen innebär, vilket vi även tidigare redogjort för, att vidtagna åtgärder ska vara proportionerliga till det syfte som ska uppnås. Åtgärden ska således vara ändamålsenlig och den minst ingripande åtgärden ska väljas. Den får dock aldrig innebära ett orimligt ingrepp. Detta är en princip som saknar motsvarighet i det svenska bemyndigandet. Även om principen inte uttryckligen angivits i det svenska bemyndigandet, torde detta vara avvägningar som normalt beaktas vid offentligt myndighetsutövande i en rättsstat. Regeringen är emellertid endast skyldig att hålla sig inom de ramar som lagen anger. Risk finns således att en proportionalitetsbedömning inte görs då förordningar om producentansvar utfärdas i Sverige. För att undvika att producentansvaret får en orimlig omfattning anser vi därför att det hade varit önskvärt att även det svenska bemyndigandet innehöll en proportionalitetsprincip.

Tyskland är liksom Sverige medlem i EU och följaktligen bunden till EG-rätten. Vi har tidigare påpekat att utfärdade förordningar om producentansvar framför allt kan strida mot EG:s regler om fri rörlighet av varor. För att påminna om betydelsen av EG-rätten stadgas i det tyska bemyndigandet att gemenskapens bestämmelser om fri rörlighet av varor ska beaktas vid utfärdandet av produktansvarsförordningar. Ur rättslig synvinkel är en sådan hänvisning till EG-rätten inte nödvändig, eftersom gemenskapens bestämmelser införlivats i de nationella rättsordningarna i samband med staternas anslutning till unionen. Av pedagogiska skäl kan en hänvisning emellertid vara meningsfull. Dessutom kan det behöva understrykas att bestämmelser om producentansvar inte får missbrukas i syfte att bygga upp förtäckta handelshinder. En upplysning om EG-rättens existens finns dock i 1 kap 6 § miljöbalken. Med tanke på att miljöbalken ska ses som samordnad miljölagstiftning, får detta anses tillräckligt.

### 9.4.4 Gränserna för producentansvaret

I det tyska bemyndigandet har lagstiftaren vidare i §§ 23 och 24 KrW-/AbfG uttryckligen angivit gränserna för regeringens möjlighet att utfärda föreskrifter för producentansvaret. Paragraferna anger konkret på vilket sätt producentansvar kan föreskrivas. Exempelvis bemyndigas regeringen uttryckligen att utfärda förordningar som ålägger konsumenten en skyldighet att lämna tillbaka en uttjänt produkt till tillverkare eller försäljare. Liknande skyldigheter återfinns i de svenska förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper, dock utan sanktionering. Något uttryckligt bemyndigande i kapitel 15 §§ 6 och 7 miljöbalken finns tillsynes inte. I §§ 23 och 24 KrW-/AbfG återkommer ständigt producentansvarets syften, såsom att



återvinning och återanvändning ska säkerställas. Vid varje konkretisering har lagstiftaren på så sätt betonat de tankar som ligger bakom producentansvaret.

#### 9.4.5 Frivilligt återtagande

Den tyska lagstiftaren har även fört fram ett alternativ till det traditionella producentansvaret. I 25 § KrW-/AbfG stadgas att ett frivilligt återtagande kan kombineras med mål som fastlagts av regeringen. På så vis kan ett flexibelt system skapas, där producenterna själva åtar sig och organiserar återtagandet. Samtidigt går effektiviteten inte förlorad, eftersom det är angeläget att inom en viss tidsfrist nå de mål som fastlagt. Denna kombination av frivilligt återtagande och mål som fastlagts av regeringen, kan ses som en form av producentansvar som hamnar mellan det traditionella, reglerade producentansvaret och näringslivets frivilliga åtaganden. De frivilliga åtagandena av näringslivet, som vanligtvis görs i privata, gemensamma viljeförklaringar är inte bindande gentemot staten. Någon bundenhet kan ej åberopas från statens sida, eftersom det frivilliga åtagandet inte innebär att något avtal ingåtts mellan näringsliv och stat. Även om näringslivets aktörer fritt kan bestämma hur det frivilliga åtagandet ska se ut, styrs dock aktörerna av de syften som regeringen önskar uppnå med ett producentansvar. Detta eftersom de frivilliga åtagandena vanligtvis vidtas för att förhindra en framtida reglering med full bundenhet som följd. Aktörerna är följaktligen angelägna om att de åtaganden som görs, ska anses tillräckliga. Genom 25 § KrW-/AbfG bibehåller näringslivet sin flexibilitet, samtidigt som en viss reglerande funktion införs. Även om de fastlagda målen ej är bindande för parterna, innebär dessa en stark styrning av näringslivets agerande. Detta blir följderna av att regeringen givit direkt uttryck för de mål den önskar uppnå. Fungerar det frivilliga återtagandet ej tillfredsställande och uppnås ej målen är regeringen ej förhindrad att vidta reglerande åtgärder. Trycket på näringslivet borde vara högre än vid frivilliga åtaganden, eftersom klara mål fastslagits av regeringen. Jämfört med ett "helreglerat" producentansvar har näringslivet dock bättre möjlighet att fritt utforma ett system som det anser lämpligt.

#### 9.4.6 Avfallsinnehavarens skyldigheter

På ett något komplicerat sätt föreskriver den tyska lagstiftaren att tillverkare och försäljare, som tagit tillbaka avfall, är underkastade skyldigheterna för en innehavare av avfall att återvinna eller på annat sätt bortskaffa avfallet. Lagstiftaren har valt att ålägga tillverkare och försäljare denna skyldighet genom en hänvisning i 26 § KrW-/AbfG till §§ 5 och 11 KrW-/AbfG. Detta ska säkerställa att återvinning prioriteras framför annat bortskaffande av avfallet. Av det svenska bemyndigandet framgår inte att återvinning och återanvändning ska prioriteras. I förpackningsförordningen föreskrivs dock att producenten ska se till att uttjänta förpackningar i första hand återanvänds, då detta är

miljömässigt motiverat.<sup>52</sup>

#### 9.4.7 Skillnaderna mest lagtekniska

Med enbart bemyndigandena i miljöbalken och Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz i åtanke kan skillnaderna mellan ländernas regler om producentansvar verka stora. Skillnaderna är emellertid av mest lagteknisk karaktär. Även om det tyska bemyndigandet är mer detaljerat, har producentansvaret som helhet stora likheter i de båda länderna. Detta eftersom det svenska bemyndigandet sammantaget med förordningar och förarbeten leder till samma resultat. Att så är fallet är inte förvånande med tanke på att Tyskland varit förebild vid utformandet av det svenska producentansvaret. En ytterligare tillnärmning av ländernas regler är sannolikt att vänta, då EG arbetar på nya direktiv för att harmonisera medlemsstaternas avfallsregler.

---

<sup>52</sup> 6 § 2 st förpackningsförordningen.

## 10 Avslutande reflektioner

Under arbetet med uppsatsen har funderingar och frågor kring producentansvaret uppstått. I detta avslutande kapitel ska vi försöka utreda dessa problem. Problemen knyter an till det vi tidigare redogjort för i uppsatsen, men har inget direkt inbördes samband. Det är snarare ett axplock av problem som vi funnit intressanta.

### 10.1 Polluter Pays Principle

*Polluter Pays Principle* (PPP), dvs principen om att förorenaren betalar, nämns ofta som ett viktigt motiv bakom ett lagstadgat producentansvar. Det är den som ger upphov till avfallet som också ska betala för det. Principen kan sägas innebära att förorenaren ska bära kostnaderna för åtgärder som anbefalls av myndigheterna i syfte att säkerställa att miljön befinner sig i ett acceptabelt tillstånd. Det innebär vidare att kostnaderna för sådana åtgärder ska återspeglas i priset av de varor som givit upphov till föroreningarna.<sup>1</sup> Priset på en vara ska alltså inkludera samtliga kostnader för varan, följaktligen även kostnader i samband med varans slutliga omhändertagande. Internationellt är principen om förorenarens betalningsansvar väl förankrad. PPP har accepterats av alla OECD-länder genom ett flertal överenskommelser. Principen fastslogs även i Riodeklarationen och är därigenom bindande för Sverige, eftersom vi antagit deklarationen. Också EU har i sitt fjärde miljöprogram 87/C 328/01 anslutit sig till principen.<sup>2</sup>

Grunden för PPP är alltså att kostnaderna för minskning och återställande av miljöskador och utsläpp ska betalas av den som orsakat dem. Kostnaderna ska inte bäras av samhället via skatter. Principen är dock inte entydig och ger därför upphov till flera oklarheter. Vem är t ex att se som förorenare? Vad ska förorenaren betala för? Endast för direkta utsläpp eller för alla sorters föroreningar? Hur mycket ska han betala? Är en investering i renare teknologi att se som betalning? osv. Svaret på dessa frågor kan komma att bli olika beroende på i vilken lagstiftning som principen fastslagits. Just på grund av att det är svårt att identifiera den verkliga förorenaren och grunda ett producentansvar på en så allmän princip, har lagstiftaren fått konkretisera principen genom att i reglerna peka ut de ansvariga.

Vad gäller den svenska lagstiftningen om producentansvar kan ansvaret delas in i en fysisk och en ekonomisk del. Det fysiska ansvaret för producentansvaret åligger framför allt producenterna. Konsumenterna har visserligen en skyldighet att sortera ut producentavfallet, men producenterna ansvarar för den tunga uppgiften att se till att avfallet samlas in, återvinns osv. Producenten har dessutom ansvar för att stegvis ändra

---

<sup>1</sup> Prop. 1995/96:174 s 10.

<sup>2</sup> Christensen s 42.

sin produktion så att avfallet minskar. Även ekonomiskt innebär producentansvaret naturligtvis ett stort ansvar för producenterna. Producenten är emellertid den som har bäst möjlighet att utforma sin produkt och dess produktion, så att en anpassning sker till förordningarna om producentansvar. Det kan följaktligen inte anses orimligt att denne bär det ekonomiska ansvaret. Det ekonomiska ansvaret för producentansvaret hamnar dock i sista hand på konsumenterna. Då varans pris motsvarar dess totala samhällsliga kostnader innebär det att även kostnaderna för avfallshanteringen övervältras på konsumenten. Tanken med PPP är att förorenaren ska betala för den skada han orsakat. Inte bara producenten, utan även konsumenten såsom förbrukare av varan, är att se som förorenare. Det måste därför anses motiverat att denne ska ta del av de miljökostnader som den konsumerade varan orsakar. Att det offentliga ska stå för dessa kostnader är i längden inte hållbart. Priset på en produkt ska dessutom återspegla de faktiska kostnaderna, dvs även miljökostnaderna, för att ge de rätta signalerna till konsumenten.

Det kan kanske verka orättvist att kostnaderna för producentansvaret i slutändan hamnar på konsumenterna. Man ska dock komma ihåg att det naturligtvis finns en gräns för hur mycket konsumenterna är beredda att betala för en vara. Därigenom utsätts producenterna för ett stort tryck att sänka kostnaderna för en miljövänlig produktion. Producentansvaret ökar därmed de företagsekonomiska motiven att miljöanpassa produktionen. För att vara konkurrenskraftiga tvingas producenterna utveckla billiga miljövänliga produkter. Om konsumenterna ska kunna utnyttja sin makt krävs dock att de får den information de behöver för att kunna avgöra om en vara är miljövänlig. Information ingår också som en del i producentansvaret.

Det kan framstå som felaktigt att motivera producentansvaret med principen om att förorenaren ska betala. Begreppet producentansvar antyder att ansvaret åligger enbart producenten. Det uttryckliga syftet med förordningarna om producentansvar är dock att kretsloppsanpassa produktionen och minska mängden avfall. För att nå detta syfte har producenterna ålagts ett fysiskt och ekonomiskt ansvar. I praktiken blir effekterna av ansvaret dock att kostnaderna övervältras på konsumenterna. Detta måste ses som en naturlig konsekvens av att ökade kostnader vanligtvis leder till högre priser. Följaktligen måste det anses korrekt att motivera producentansvaret med PPP, även om begreppet kan verka missvisande.

## **10.2 Frivilligt eller lagstadgat producentansvar?**

Inför införandet av ett lagstadgat producentansvar fördes diskussioner kring frågan huruvida en lagstiftning är nödvändig för att producenterna ska ta sitt ansvar för uttjänta varor i avfallsledet eller om producenterna skulle ta sitt ansvar även utan detta påtryckningsmedel. Principen om producentansvar för avfallshanteringen fastslogs

redan 1975<sup>3</sup>. Detsamma upprepades i riksdagsbeslut år 1990<sup>4</sup>, då ett nytt avfallsprogram antogs. Det dröjde dock fram till 1994<sup>5</sup> innan en möjlighet att förskriva om producentansvar för förbrukade varor och avfall lagstadgades och infördes i dåvarande renhållningslagen.

### 10.2.1 Prioritering av frivilliga åtaganden

Av de propositioner<sup>6</sup> som kommit på miljöområdet under senare år framgår att regeringen har velat att miljöpolitiken i första hand ska genomföras av den s k marknaden och dess krafter, utan några rättsliga åtgärder. Så länge de miljöpolitiska målen kan nås på frivillig basis bör sådana lösningar förespråkas. Under en längre tid eftersträvades också frivilliga lösningar. Efter hand insåg dock regeringen att en reglering behövdes för att driva utvecklingen framåt och för att ge ramarna för producenternas arbete och ansvar. Genom att använda en ramlagstiftningsteknik, som regeringens bemyndigande är uttryck för, satte statsmakterna upp ramen inom vilken aktörerna ska agera. Någon detaljlagstiftning har dock inte skett på denna generella nivå. Genom bemyndigandet kan istället ansvaret införas stegvis inom de områden där det är lämpligt med producentansvar både tekniskt och ekonomiskt. I förordningarna om producentansvar har inte heller någon detaljreglering skett, utan marknaden har givits tillfälle att själv utforma och tillämpa systemet, bl a genom egen utformning av insamlings- och återvinningssystem arrangerade av de s k materialbolagen. Detta tillåts dock under förutsättning att syftet med producentansvaret och de målnivåer som förordningarna innehåller uppnås. Om producenterna inte skulle uppfylla dessa krav ligger det nära till hands att skärpa lagstiftningen och göra den mer detaljerad.

### 10.2.2 Fördelar med ett lagstadgat producentansvar

Regeringens uppfattning är att ett lagstadgat producentansvar är ett effektivt styrmedel, som kompletterar marknadsmekanismerna så att externa miljöeffekter i högre grad beaktas i företags- och privatekonomiska överväganden. Bedömningen görs att instrumentet även i framtiden bör kunna användas inom ytterligare produktområden (märkt ex förslag om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter). Lagstiftning kan vara nödvändig för att uppnå konkurrensneutralitet, eftersom alla producenter då omfattas. En lagstiftning behöver därmed inte enbart innebära nackdelar för företagen. Ett annat skäl, som regeringen framfört till stöd för en lagstiftning om producentansvar, är att statens möjlighet till tillsyn förbättras och därmed även

---

<sup>3</sup> Prop. 1975:32.

<sup>4</sup> Prop. 1989/90:100 bilaga 16.

<sup>5</sup> Genom prop. 1992/93:180

<sup>6</sup> Framför allt prop. 1992/93:180, prop. 1997/98:45 och prop. 1997/98:145.

förutsättningarna att snabbare via sanktioner eller ändrade regler ingripa om syftet med producentansvaret inte uppnås. Regeringen konstaterar vidare att det är viktigt att uppmärksamma att ett författningsreglerat producentansvar kan leda till icke önskade näringspolitiska konsekvenser. Vid utformningen av producentansvarssystemet har det därför varit viktigt att även sådana aspekter beaktats. Reglerna måste vara formulerade så att möjligheter till en sund konkurrens erbjuds. Systemen måste, för att inte stå i strid med reglerna i konkurrenslagen<sup>7</sup>, utformas så att de inte försvårar alternativa lösningar för hanteringen av uttjänta produkter (inlåsnings effekter). Systemet får inte heller försvåra för nya eller mindre aktörer att etablera sig och verka på marknaden (utelåsnings effekter).<sup>8</sup> Av denna anledning har det varit viktigt att utveckla ett flexibelt system. Lagstiftaren har därför endast satt upp ramen med vissa regler för marknadens spel. På denna spelplan och inom spelets regler ges stort utrymme för producenterna att hitta nya kreativa och rationella lösningar för att kretsloppsanpassa varuhanteringen.

Enligt Kretsloppsdelegationen, som är en av regeringen tillsatt utredningsgrupp för kretsloppsanpassning av varusektorn, är frågan om frivillighet eller lagstiftning inte en fråga om att välja utan om att kombinera. För att få en fungerande lagstiftning är det önskvärt med en underliggande acceptans från dem som berörs av lagen för att inte tillsynsmyndighet och domstolar ska bli överbelastade. Däremot behöver, enligt delegationen och i enlighet med regeringens uppfattning, ett frivilligt åtagande oftast någon typ av lagstöd för att undvika illojal konkurrens. Genom lagstiftning kan även problemen med så kallade ”friåkare” och övervältringseffekter på dem som deltar frivilligt från dem som inte ansluter sig, vilka lätt uppstår i frivilliga system, undvikas. Enligt diskussioner som delegationen fört med företrädare för olika varugrupper finns det i allmänhet till en början en önskan om frivillighet för att lösa producentansvaret, men med tiden utvecklas ett önskemål om lagstöd för att se till att alla producenter följer samma spelregler.<sup>9</sup>

### 10.2.3 Utvecklingen i Tyskland

Den svenska utvecklingen på området kan jämföras med den tyska, som kommit igång tidigare. Redan 1986 infördes i Tyskland bemyndigandet för regeringen att utfärda förordningar om producentansvar. Bemyndigandet innebar ett konkret hot för producenterna om reglering av producentansvaret. Då hotet om reglering av producentansvar inte togs på allvar, visade regeringen sin makt genom att utfärda en förordning om producentansvar för förpackningar. Senare kom även andra förslag på förordningar beträffande producentansvar, bl a för skrotbilar, elektronikskrot, batterier, returpapper och byggavfall. Detta kritiserades av näringslivet som menade att

---

<sup>7</sup> SFS 1993:20

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:145 s 196.

<sup>9</sup> Kretsloppsdelegationens rapport 1997:19, Producentansvar för varor, Förslag och idé s 25 f.

regleringarna innebar alltför stora ingrepp i produktionen samt att finansieringen av återtagande och återvinning innebar ett problem. Följden blev att näringslivet försökte tillgodose miljöbehoven genom frivilliga åtaganden. Ansträngningarna ökade också för att undvika miljöfarligt material i produkterna samt för att minska materialförbrukningen. Frivilliga åtaganden har även förespråkats av den tyska regeringen och till viss del inneburit att föreslagna förordningar lagts på is.<sup>10</sup> Väntan på frivilliga åtaganden har följaktligen inneburit att införandet av nya förordningar om producentansvar dragit ut på tiden.

I Sverige dröjde det till 1994 innan principen om producentansvar antogs. Den svenska regeringen verkar föra en mer hårdragen linje för ett författningsreglerat producentansvar. Det dröjde visserligen sex år från det att bemyndigandet att utfärda förordningar om producentansvar infördes i tysk lagstiftning, till dess att ett bemyndigande gick att återfinna i svensk rätt. Anledningen till detta var, som tidigare nämnts, förväntningarna att näringslivet skulle ta ett ansvar på frivillig basis. Efter införandet av bemyndigandet 1994 har den svenska regeringen dock inte varit lika benägen att invänta frivilliga åtaganden från näringslivet som den tyska. Snarare har den svenska regeringen utfärdat förordningar när det ansetts nödvändigt för att åstadkomma konkurrensneutralitet samt för att förbättra tillsynen och möjligheten att ingripa via sanktioner eller ändrade regler. Även om det tyska kretsloppsarbetet kom igång tidigare ligger Sverige idag inte långt efter. Tendenserna inom EU visar även att kretsloppstanken kommer få en betydande inverkan på det framtida miljöarbetet inom hela unionen.

#### 10.2.4 Lagstiftning ett rimligt ingrepp

Frivilliga lösningar är naturligtvis alltid att föredra framför tvångsmässiga. Det ingrepp som en lagstiftning innebär är en begränsning av de personliga friheterna, exempelvis närings- och yrkesfriheterna. För att inte ingreppet ska bli större än nödvändigt och uppfattas negativt av medborgarna krävs en avvägning mellan ingreppet och det syfte som åtgärden ska uppnå. Vad gäller rimligheten i att lagstifta om ett producentansvar anser vi att den utformning som regleringen fått inte kan anses vara ett oproportionerligt ingripande i förhållande till det syfte som lagstiftningen vill uppnå. Systemet innehåller visserligen tydliga krav och målnivåer som producenterna ska uppfylla, men producenterna har stor frihet att själva utforma olika lösningar och detaljer så att det passar dem. Producenten har genom detta system dessutom möjlighet att utforma ett system som blir så ekonomiskt fördelaktigt som möjligt och är inte beroende av några avgifter till institutioner som inte går att påverka.

Enligt vår uppfattning är ett lagstadgat producentansvar en förutsättning för att nå önskat resultat. Detta framgår inte minst av att frivilliga lösningar på området före år

---

<sup>10</sup> Mattsson s 1 f.

1994, då bemyndigandet infördes i renhållningslagen, var få. Sedan dess har framför allt förpackningsavfallet minskat drastiskt. Att en liknande utveckling skulle ha skett även utan ett lagstadgat producentansvar kan naturligtvis inte uteslutas, men mycket tyder på att lagstiftningen varit av mycket stor betydelse för utvecklingen.

### 10.2.5 Vikten av information

Det är dock tveksamt om enbart lagstiftning leder till en ökad kretsloppsanpassning. Det är av stor vikt att sortering sker vid källan, dvs där avfallet uppkommer. På så sätt kan rena avfallsfraktioner erhållas, vilket är nödvändigt för att nå ett bra resultat.<sup>11</sup> En förutsättning för att producentansvaret ska fungera är följaktligen att konsumenterna informeras om sortering, insamling och bortskaffande. Utan information till hushåll och andra förbrukare torde därför inte några större framgångar vara att vänta. Med egna erfarenheter till grund anser vi att informationen till hushåll och andra ofta är bristfällig. Framför allt saknas ett system med kontinuerlig information. Dessutom kan det ofta framstå som oklart hur sorteringen ska ske. Vi menar att en ökad information till hushåll och andra, borde leda till förbättrade resultat. Utan att göra ytterligare ingrepp i näringslivets organisation, skulle ansvarstagandet på så sätt kunna förbättras. Tyskland är ett utmärkt exempel på betydelsen av konsumenternas miljömedvetenhet. Problemen som uppstod i samband med införandet *Duale System Deutschland*, materialbolaget för fullgörandet av producentansvaret för förpackningar, orsakades av att systemet fungerade över förväntan. Den tyska befolkningen tog det nya systemet på största allvar och ansträngde sig till det yttersta för att sortera och lämna tillbaka gamla förpackningar. Problemet var emellertid att det inte fanns kapacitet nog att ta hand om de stora mängder avfall som samlades in. Följden blev ett antal oönskade konsekvenser. Exempelvis drabbades grannländerna av omfattande import av avfall, både legal och illegal.<sup>12</sup>

## 10.3 Producentens ansvar för varor och förpackningar i hushållsavfall

Vi har tidigare behandlat ansvarsuppdelningen mellan kommun och producent. Av texten framgår att kommunen varken har en skyldighet eller rättighet att ta hand om utsorterat avfall som omfattas av producentansvaret och se till att det återvinns. Avgörande är emellertid att avfallet sorterats och återlämnats till producenternas servicestationer. Förpackningar och varor som sammanblandats med hushållssoporna tillhör hushållsavfallet, trots att producentansvar är föreskrivet. Dessa förpackningar och varor omfattas således av kommunens ansvar för hushållsavfall. Som tidigare nämnts rör sammanblandningen framför allt förpackningar och returpapper. Det är följaktligen

<sup>11</sup> Prop. 1996/97:172 s 15.

<sup>12</sup> Hagman, EU:s avfallslagstiftning s 52 f.



av stor betydelse att konsumenterna informeras om sin källsorteringsplikt samt om var och hur de kan lämna sorterat avfall. Syftet med producentansvaret riskerar annars att gå förlorat. Frågan som kvarstår är om kommunen inte borde ha en möjlighet att kräva att producenten tar sitt ansvar även för förpackningar och varor som sammanblandats med hushållsavfallet.

### 10.3.1 Uttag av producentavgift

Enligt 27 kap. 7 § miljöbalken finns möjligheten att meddela föreskrifter om att producenten ska betala en avgift för insamling, transport och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg. Sådana föreskrifter får meddelas om avfall för vilket producentansvar gäller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 6 § miljöbalken. Vid en första anblick kan det verka som om producenten kan föreskrivas att betala en avgift till kommunerna, för de förpackningar m m som hamnat i hushållsavfallet. Enligt Bergman och Carlsson gäller producentansvaret emellertid inte för förpackningar som ej sorterats, utan dessa tillhör hushållsavfallet.<sup>13</sup> Av 27 kap. 7 § 1 st 2 p framgår dessutom att föreskrifter får meddelas om avfall för vilket producentansvar *gäller*. Detta torde innebära att producentavgift ej kan tas ut för förpackningar i hushållsavfallet, eftersom dessa tillhör avfall utanför producenternas ansvarsområde. Till detta kommer att det i propositionen<sup>14</sup> anges att tanken med bestämmelsen är att det ska finnas en möjlighet att föreskriva om enbart ekonomiskt ansvar för producenten, då det anses mindre lämpligt att ålägga denne ett fysiskt ansvar. Syftet verkar däremot inte vara att föreskriva om producentavgift då ett fungerande producentansvar är för handen.

Producentansvaret består emellertid inte enbart av en skyldighet att ta hand om avfallet efter att det sorterats. För förpackningar och returpapper finns det t ex föreskrifter om att producenten ska underlätta för hushåll och andra att sortera och lämna avfallet. Dessutom ska producenten informera hushållen om sortering, insamling och bortforsling. Möjligen skulle bemyndigandet kunna användas för att belasta producenten med en avgiftsplikt, då det inte kan anses att denne underlättat för hushållen att sortera och lämna ifrån sig avfall. Tillhandahåller t ex producenten endast ett bristfälligt insamlingssystem, bidrar detta sannolikt till en dålig sorteringsinsats från hushållen. Bristerna kan bestå i dåligt utformade insamlingssystem, stora avstånd mellan insamlingsstationerna m m. Anledningen till att förpackningarna hamnat i hushållsavfallet är följaktligen att producenten bristfälligt fullgjort sitt ansvar att underlätta för hushåll och andra att sortera och lämna avfallet. Det är emellertid tveksamt om bemyndigandet i 27 kap. 7 § miljöbalken är tillämpligt. Detta eftersom förpackningar vid kommunens insamlande redan har hamnat i hushållssoporna och tillhör hushålls-

---

<sup>13</sup> Bergman och Carlsson s 56.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s 292.

avfallet. Producentansvaret gäller, som tidigare nämnts, inte för hushållsavfall, vilket är en förutsättning för att bemyndigandet i 27 kap. 7 § ska kunna användas.

Även då det inte går att påvisa några direkta brister i tillhandahållna insamlingssystem, är det möjligt att insamling inte sker i den omfattning som förväntas. En anledning till detta kan vara att hushåll och andra endast fått bristfällig information, eller ingen information alls, om sortering, insamling och bortforsling. Det kan därför vara angeläget för kommunen att bistå med information, för att på så sätt bidra till en minskning av förpackningarna i hushållsavfallet. Föreskrifter om producentavgift för sådan information borde kunna meddelas enligt 27 kap.7 § 2 st. Informationsskyldigheten gäller generellt för förpackningar, varför begränsningen i 27 kap. 7 § 1 st 2 p inte borde innebära något hinder för en sådan föreskrift.

### 10.3.2 Producentavgift som påtryckningsmedel

De problem som vi redogjort för ovan är av mera teoretiskt slag. Så länge producentansvaret fullgörs tillfredsställande och målnivåerna uppnås, torde behovet av en producentavgift vara begränsad. Producentansvaret begränsas emellertid inte till målnivåerna i förordningarna utan det gäller generellt. Ingenting hindrar att producenten sätter egna högre mål. Vi anser sålunda att en producentavgift skulle kunna fungera som ett påtryckningsmedel, för att förmå producenterna att sträva mot högre satta mål. Bergman och Carlsson anser visserligen att det inte är motiverat att producenternas ansvar omfattar allt avfall, eftersom ansvaret tillkommit av resurshushållningsskäl.<sup>15</sup> En producentavgift borde emellertid kunna vara motiverad för att höja målnivåerna, utan att allt avfall kommer att omfattas av producentansvaret. Genom att ta ut en schablonmässig avgift för förpackningar och varor som hamnat i hushållsavfallet, pressas producenten att förbättra sitt ansvarstagande, t ex genom att tillhandahålla fler insamlingsstationer, kanske t o m ersätta bringsystemet med ett hämtsystem, samt att regelbundet informera hushållen. I praktiken fullgörs producentansvaret av materialbolagen. Att ta ut en avgift av producenterna skulle följaktligen innebära att producenterna tvingas betala dubbel avgift, vilket får anses orimligt. Dessutom skulle producentavgiften få större effekt om den träffade materialbolagen, såsom fullgörare av producentansvaret, direkt. Följaktligen bör producentavgiften tas ut av materialbolagen, vilka därigenom tvingas att förbättra fullgörandet för att inte behöva ta ut en högre avgift från producenterna. Det är emellertid viktigt att även göra en näringspolitisk bedömning. Producentavgifterna får inte innebära orimliga bieffekter, som slår tillbaka på marknaden eller miljön i en oacceptabel omfattning.

För att kunna använda bemyndigandet i 27 kap. 7 § på ovan nämnda sätt krävs troligen vissa ändringar i paragrafen. Exempelvis måste 2 p i 1 st ändras. Förslagsvis skulle

---

<sup>15</sup> Bergman och Carlsson s 88.

satsen istället lyda: ”Sådana föreskrifter får meddelas om avfall för vilket producentansvar är föreskrivet enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 6 §.” Fortfarande talar emellertid syftet med 27 kap. 7 § mot vår föreslagna användning av producentavgift.

En producentavgift skulle även kunna motiveras av rättviseskäl, något som också påtalats i kretsloppspropositionen.<sup>16</sup> Det kan tyckas vara mindre rättvist att avgifterna för den kommunala avfallshantering endast faller på konsumenterna när producentansvar föreskrivits. Då det inte finns något lämpligt system för att sortera ut förpackningarna från hushållsavfallet, kan i alla fall det ekonomiska ansvaret för producenten säkerställas genom uttagande av producentavgift.

#### 10.4 Juridiskt ansvar för materialbolagen?

Eftersom materialbolag och entreprenörer inte har någon rättslig ställning kan problem uppstå då producentansvaret inte fullgörs på ett tillfredsställande sätt. Eventuella krav måste ställas på producenterna, vilket innebär att den kommunala miljönämnden såsom tillsynsmyndighet<sup>17</sup> måste vända sig till ett producentkollektiv eller godtyckligt välja ut ett antal stora producenter. Naturvårdsverket har därför önskat att materialbolagen genom lagstiftning ska tillföras juridisk status, vilket emellertid inte har lett till någon åtgärd från regeringens sida.<sup>18</sup> Regeringen anser att förordningarnas syfte – att ge producenterna ett intresse att minska förpackningsvolymen och påverka valet av material – talar mot en rättslig ställning för materialbolagen.<sup>19</sup> I miljöbalksutredningen betonas att producenterna är ansvariga för att insamlingsmålen uppnås och att materialbolagen fungerar tillfredsställande. Producenterna kan aldrig befria sig från sina skyldigheter genom att föra över ansvaret på särskilda materialbolag.<sup>20</sup> Regeringen menar dessutom att vikten av klara ansvarsförhållande överväger de skäl som anges för att låta materialbolagen få ett juridiskt ansvar vid sidan av producenterna.<sup>21</sup> Naturvårdsverket anser emellertid att det är tveksamt om en enskild producent kan göras ansvarig för ett materialbolags underlåtenhet att fullgöra ansvaret.<sup>22</sup>

Naturvårdsverket menar bl a att de sanktionsmöjligheter och tillsynsverktyg som finns blir utan betydande effekt, när tillsynsmyndigheten inte kan vända sig till materialbolagen såsom part. Genom att ge materialbolagen ett juridiskt ansvar skapas en adressat

---

<sup>16</sup> Prop. 1992/93:180 s 64.

<sup>17</sup> Den kommunala miljönämnden utövar tillsyn av efterlevnaden av producentansvarsbestämmelserna. Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet och är dessutom överprövningsmyndighet. Naturvårdsverket har den centrala tillsynen och är bemyndigad att utfärda föreskrifter om uppgiftsskyldigheten, nödvändig information samt verkställighet. SNV Rapport 4748, Har producenterna nått målen? s 63.

<sup>18</sup> SNV Rapport 4518, Producentansvaret – det första steget.

<sup>19</sup> Prop. 1997/98:145.

<sup>20</sup> SOU 1996:103 s 421.

<sup>21</sup> Prop. 1997/98:45 s 427.

<sup>22</sup> SNV Rapport 4518, Producentansvaret – det första steget s 54.

för detaljerade föreskrifter och myndighetskrav som rör det samlade producentkollektivets ansvar. De producenter som anslutit sig till materialbolagen ska emellertid inte frikopplas från sitt ansvar, utan ansvaret ska finnas kvar vid sidan av materialbolagens ansvar.<sup>23</sup>

Även om en producents anslutning till ett materialbolag inte innebär att producenten befrias från sina skyldigheter, är det svårt att förneka att problem kan uppstå om materialbolagen inte fullgör sina uppgifter tillfredsställande. En enskild producent kan sannolikt inte anses ansvarig för att ett materialbolag, som agerar för ett helt producentkollektiv, missköter sina åtaganden. Det skulle troligen underlätta för tillsynsmyndigheterna om de kunde vända sig till den part som fullgör producentansvaret, istället för alla de producenterna som överlåtit fullgörandet av skyldigheterna till materialbolagen. Många producenter uppfattar dock anslutningen till ett materialbolag som en friskrivning från kraven i producentansvarsförordningarna. Risken finns att denna felaktiga uppfattning förstärks om materialbolagen tillförs ett juridiskt ansvar. Ett juridiskt ansvar skulle i och för sig kunna bidra till ett bättre ansvarstagande av materialbolagen, eftersom de annars riskerar att få stå till svars för bristfälligt fullgörande. Frågan är dock om producenterna blir mindre noggranna vid valet av materialbolag, när de inte längre är ensamt ansvariga för att skyldigheterna fullgörs. Följden skulle i sådana fall kunna bli att oseriösa materialbolag tar sig an producentansvarets fullgörande, vilket kan innebära större skada än nytta ur miljösynpunkt. Ett solidariskt ansvar borde dock motverka en sådan effekt, eftersom producenterna fortfarande är ytterst ansvariga för att producentansvaret fullgörs. Förordningarnas syfte att ge producenterna ett intresse att minska förpackningsvolymen och att påverka valet av material, borde inte heller gå förlorat. Vanligtvis tar materialbolagen ut en avgift av producenterna för sin verksamhet. Även om ett solidariskt ansvar föreligger påverkas producenterna till att minska förpackningsvolymen och välja mer miljövänliga material, eftersom avgifterna grundar sig på vikt, antal och materialslag. Dessutom skulle materialbolagen sannolikt tvingas att ta ut en högre avgift, om de skulle ådömas vite.

Vad gäller juridiskt ansvar för materialbolagen kan för- och nackdelar vägas mot varandra in i det evinnerliga. Regeringen anser att en klar ansvarsfördelning väger tyngre än argumenten för ett juridiskt ansvar och har hittills motsagt sig ett reglerat juridiskt ansvar för materialbolagen. Vi är benägna att hålla med regeringen om att det är viktigt att trycka på att det inte är någon annan än producenten som ansvarar, även efter det att produkten blivit avfall. En tydlig ansvarsfördelning får emellertid inte förlama tillsynsmöjligheterna av producentansvaret. Det verkar visserligen som om producentansvaret fungerar tillfredsställande och så kommer det förhoppningsvis att fortgå även i framtiden. Utvecklas emellertid producentansvaret till ett bristfälligt

---

<sup>23</sup> SNV Rapport 4748, Har producenterna nått målen? s 65.

styrmedel, kan ett solidariskt ansvar vara nödvändigt för att funktionen inte ska gå förlorad.

## 10.5 Producentansvar och EG:s fria inre marknaden

Enligt principen om EG-rättens företräde är de svenska reglerna om producentansvar i miljöbalken subsidiära till EG-rättsliga föreskrifter. Stämmer de nationella bestämmelserna om producentansvar inte överens med EG:s primära och sekundära rätt, får bestämmelserna ej tillämpas. Inom miljörätten har medlemsstaterna att följa de EG-rättsliga miljöföreskrifter som finns. Dessutom får de nationella miljöbestämmelserna inte strida mot andra gemenskapliga föreskrifter. Vad gäller producentansvaret föreligger det främst en risk för kollisioner med förbudet mot begränsningar av den fria handeln mellan medlemsstaterna enligt artikel 28 EG.<sup>24</sup>

Även när bestämmelserna omfattar både nationella och utländska företag, dvs är icke-diskriminerande, kan en begränsning av varors rörelsefrihet vara för handen. Det är t ex enklare för inhemska producenter att rätta sig efter nationella bestämmelserna, eftersom de huvudsakligen producerar för den inhemska marknaden. De behöver följaktligen inte anpassa sig efter marknaden i samma omfattning som de utländska producenterna, t ex vad gäller pantsystem. Vanligtvis blir de utländska producenterna även tvungna att installera återtagande- och återlämnandemöjligheter i en annan omfattning än de inhemska producenterna.<sup>25</sup>

Till sådana åtgärder som strider mot artikel 28 faller särskilt olika slag av tekniska handelshinder såsom nationella regler om produkters samansättning, förpackning m m. Enligt EG-domstolens praxis kan framför allt återtagande-, återlämnande- samt pantskyldigheter innebära en begränsning av den fria rörligheten av varor.<sup>26</sup> Regler om producentansvar för uttjänta varor är därför ett typexempel på åtgärder, som trots att de är icke-diskriminerande kan anses handelshämmande och därför strider mot artikeln. Eftersom artikel 30 EG endast innehåller en mycket begränsad möjlighet till undantag för miljöhänsyn, är de flesta nationella regler om producentansvar utelämnade till undantag enligt den s k Cassis de Dijon-principen för att kunna godtas. Som vi redogjort för ovan tillhör skyddet för miljön en godtagbar grund för att tillåta nationella regler med en viss handelshämmande effekt enligt denna princip. En förutsättning för att nationella miljöskyddsregler, exempelvis regler om producentansvar, ska tillåtas är dock att de är proportionerliga. En svensk förordning om producentansvar får alltså inte leda till större störningar av den inre marknaden än vad som är absolut nödvändigt för att uppnå det avsedda miljöskyddssyftet. De marknadsnackdelar som uppstår på grund av

---

<sup>24</sup> Hoffmann, Abfallrechtliche Produktverantwortung nach §§ 22 ff KrW/-AbfG, Deutsches Verwaltungsblatt 1996 s 904.

<sup>25</sup> Frenz s 256 f och s 264.

<sup>26</sup> Se bl a Flaskdomen, mål C-302/86 *Commission v. Denmark* [1988] ECR 4607.

införda produktkrav respektive återlämnandeskyldigheter ska stå i proportion till skyddsbehovet. Det eftersträvade målet att undvika och minska avfall måste stå i ett skäligt förhållande till begränsningarna i rörelsefriheten för tillverkare och importörer, dvs det ska inte finnas någon mildare åtgärd som lika effektivt uppnår miljömålet.<sup>27</sup> En fråga som därför är befogad att ställa sig i detta sammanhang är hur långt kommissionen kommer tillåta en medlemsstat att gå i fråga om producentansvar för olika varugrupper. Kommissionen har visserligen hittills godkänt de förordningar om producentansvar som Sverige anmält. Men då ska man komma ihåg att unionen både inom förpacknings- och bilområdet under en längre period före vår anmälan själva arbetat med direktiv inom dessa områden. I det fall att vi skulle vilja utvidga antalet varugrupper för producentansvaret drastiskt eller till och med införa ett generellt producentansvar i lag ligger det nära till hands att tro att kommissionen inte skulle tillåta det utan invändningar.

Det som ovan beskrivits gäller så länge någon harmoniserande lagstiftning på området inte finns. Så snart harmoniserande lagstiftning inom unionen skapats är det dock den som gäller. Utrymme för egna nationella regler finns då bara inom de ramar som miljögarantin i artikel 95 EG och artikel 176 EG, vad gäller minimiregler, tillåter. Ännu har EG bara antagit ett direktiv, det s k förpackningsdirektivet, som förespråkar producentansvaret som princip. Fler direktiv på området är dock att vänta efter förslag från kommissionen. Förpackningsdirektivet är, som ovan angivits, antaget med artikel 100a EG-fördraget (*nu artikel 95 i ändrad lydelse*) som grund. Orsaken till valet av rättsgrund är att reglernas syfte är att harmonisera nationella åtgärder som vidtas för att minska förpackningars miljöpåverkan och därmed minska störningar av den inre marknaden. Direktivet innehåller således harmoniseringsregler, vilka en medlemsstat endast kan avvika ifrån under åberopande av den s k miljögarantin. Detta gör det svårare att med framgång åberopa egna strängare nationella regler än om direktivet varit antaget med artikel 175 EG som grund. Frågan är om kommande direktiv angående producentansvar kan komma att antas på artikel 175, eller om det är givet att även dessa kommer att få utformningen av harmoniseringsregler. Det ligger nära till hands att anta att även kommande regler om producentansvar kommer att grundas på artikel 95 EG. Anledningen är att regler om producentansvar är ofta s k produktregler, vilka i så stor utsträckning påverkar handeln inom gemenskapen att harmoniseringsåtgärder anses nödvändiga. Nationella åtgärder inom kommande direktivs tillämpningsområden kommer då även i framtiden att vara begränsade. Att minnas är dock att det nuvarande förpackningsdirektivet tillåter att målnivåerna på nationell nivå sätts högre under förutsättning att medlemsstaten har tillräcklig kapacitet för materialutnyttjande och återvinnig och avvikelserna inte hindrar andra medlemsstater att följa direktivet. Det förefaller inte alls otroligt att sådana avvikelsemöjligheter kommer att ingå i direktiven även i framtiden.

---

<sup>27</sup> Beckmann och Kersting i Landmann och Rohmer s 16. Se t ex *Flaskmålet*, mål C-302/86 *Commission v. Denmark* [1988] ECR 4607.

## 11 Avslutning

Medvetenheten om och förståelsen för våra miljöproblemen har under senare år ökat. FN:s konferens för miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 har bidragit till att miljöproblemen flyttats högre upp på ländernas dagordningar. Inom EG har miljöarbetet sedan 1970-talet ökat markant och miljön är idag ett av de viktigaste lagstiftningsområdena inom gemenskapen.

Många av miljöproblemen har anknytning till vårt produktions- och konsumtionsmönster. För att komma till rätta med problemen med de växande avfallsbergen har insatser gjorts för att skapa ett kretsloppsanpassat samhälle. Genom bl a lagstiftning har riksdagen försökt att stimulerat till ökade återvinningsinsatser och därigenom påskynda utvecklingen mot ett mer resurshushållande samhälle. Med ett lagstadgat producentansvar har riksdagen velat minska varornas miljöpåverkan redan i början av produktionskedjan och låta producenterna ta ansvaret för de varor de satt i omlopp även i avfallsledet. Producentansvaret flyttar fokus från att endast effektivisera hanteringen av avfallet, vilket var ett gemensamt drag för de åtgärder som tidigare vidtogs i avfallshanteringen, till att istället ifrågasätta avfallets uppkomst och sammansättning.

En trolig utveckling i framtiden är att producentansvar kommer införas inom fler produktområden. Kretsloppsdelegationen utreder fortlöpande möjliga områden för utvidgning av producentansvaret. Något generellt producentansvar är dock inte att förutspå, eftersom regeringen motsatt sig detta. Medlemskapet i EU kan dock innebära ett hinder för en alltför stor utvidgning av producentansvaret. Många miljövännerna befarar att EU kommer att prioritera den fria inre marknaden på bekostnad av miljöskyddet. Genom Amsterdamfördraget har miljöskyddets ställning dock stärkts. Principen om att miljöskyddet ska beaktas i den övriga gemenskapspolitiken har blivit en allmän princip. Miljöskyddet har även skrivits in bland de inledande principerna i Fördraget om Europeiska unionen. Vad dessa förändringar kommer innebära i praktiken är osäkert. Klart är emellertid att även EU insett att en god miljö är en förutsättning för en fortsatt ekonomisk utveckling. Detta återspeglar sig bl a i att producentansvar införts för förpackningar och diskuteras för andra produktområden. Nya direktiv kommer dock troligen att dröja med tanke på den långa handläggningstiden inom EG. Det är svårt att förutsäga i vilken omfattning kommissionen kommer godkänna en nationell utvidgning av producentansvaret, eftersom det är oklart vad den anser som rimligt och nödvändigt ur miljöskyddshänsyn.

Systemet med producentansvar har utsatts för viss kritik. Kritiken har främst bestått i att miljövinsten med sortering och återvinning ansetts liten. Enligt kritikerna hade utgifterna för producentansvaret istället kunnat användas för att lösa allvarligare miljöproblem. Vi anser emellertid att producentansvaret har en viktig pedagogisk funktion. Om vi ska kunna minska mängden avfall måste vi ändra vår konsumtion. Genom att sortera

avfallet görs var och en medveten om den mängd förpackningar m m som konsumeras. På så vis styrs konsumenten förhoppningsvis till att välja produkter som leder till mindre och miljövänligare avfall. Även om producentansvaret inte är en slutgiltig lösning på avfallsproblematiken bör det ses som ett steg i rätt riktning.



## **Bilaga**

### **För uppsatsen relevanta paragrafer i Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz**

#### **§ 5 Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft**

(1) Die Pflichten zur Abfallvermeidung richten sich nach § 9 sowie den auf Grund der §§ 23 und 24 erlassenen Rechtsverordnungen.

(2) Die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen sind verpflichtet, diese nach Maßgabe des § 6 zu verwerten. Soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt, hat die Verwertung von Abfällen Vorrang vor deren Beseitigung. Eine der Art und Beschaffenheit des Abfalls entsprechende hochwertige Verwertung ist anzustreben. Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach den §§ 4 und 5 erforderlich ist, sind Abfälle zur Verwertung getrennt zu halten und zu behandeln.

(3) Die Verwertung von Abfällen, insbesondere durch ihre Einbindung in Erzeugnisse, hat ordnungsgemäß und schadlos zu erfolgen. Die Verwertung erfolgt ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften dieses Gesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht. Sie erfolgt schadlos, wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf erfolgt.

(4) Die Pflicht zur Verwertung von Abfällen ist einzuhalten, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist, insbesondere für einen gewonnenen Stoff oder gewonnene Energie ein Markt vorhanden ist oder geschaffen werden kann. Die Verwertung von Abfällen ist auch dann technisch möglich, wenn hierzu eine Vorbehandlung erforderlich ist. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit ist gegeben, wenn die mit der Verwertung verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die für eine Abfallbeseitigung zu tragen wären.

(5) Der in Absatz 2 festgelegte Vorrang der Verwertung von Abfällen entfällt, wenn deren Beseitigung die umweltverträglichere Lösung darstellt. Dabei sind insbesondere zu berücksichtigen

1. die zu erwartenden Emissionen,
2. das Ziel der Schonung der natürlichen Ressourcen,
3. die einzusetzende oder zu gewinnende Energie und
4. die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, Abfällen zur Verwertung

oder daraus gewonnenen Erzeugnissen.

(6) Der Vorrang der Verwertung gilt nicht für Abfälle, die unmittelbar und üblicherweise durch Maßnahmen der Forschung und Entwicklung anfallen.

### **§ 11 Grundpflichten der Abfallbeseitigung**

(1) Die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen, die nicht verwertet werden, sind verpflichtet, diese nach den Grundsätzen der gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung gemäß § 10 zu beseitigen, soweit in den §§ 13 bis 18 nichts anderes bestimmt ist.

(2) Soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 10 erforderlich ist, sind Abfälle zur Beseitigung getrennt zu halten und zu behandeln.

### **§ 15 Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger**

(1) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen nach Maßgabe der §§ 4 bis 7 zu verwerten oder nach Maßgabe der §§ 10 bis 12 zu beseitigen. Werden Abfälle aus den in § 5 Abs. 4 genannten Gründen zur Beseitigung überlassen, sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Verwertung verpflichtet, soweit bei ihnen diese Gründe nicht vorliegen.

(2) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind von ihren Pflichten zur Entsorgung von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen befreit, soweit Dritten oder privaten Entsorgungsträgern Pflichten zur Entsorgung nach § 16, 17 oder 18 übertragen worden sind.

(3) Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können mit Zustimmung der zuständigen Behörde Abfälle von der Entsorgung ausschließen, soweit diese der Rücknahmepflicht aufgrund einer nach § 24 erlassenen Rechtsverordnung unterliegen und entsprechende Rücknahmeeinrichtungen tatsächlich zur Verfügung stehen. Satz 1 gilt auch für Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen, soweit diese nach Art, Menge oder Beschaffenheit nicht mit den in Haushaltungen anfallenden Abfällen beseitigt werden können oder die Sicherheit der umweltverträglichen Beseitigung im Einklang mit den Abfallwirtschaftsplänen der Länder durch einen anderen Entsorgungsträger oder Dritten gewährleistet ist. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können den Ausschluß von der Entsorgung

nach den Sätzen 1 und 2 mit Zustimmung der zuständigen Behörde widerrufen, soweit die dort genannten Voraussetzungen für einen Ausschluß nicht mehr vorliegen.

(4) Die Pflichten nach Absatz 1 gelten auch für Kraftfahrzeuge oder Anhänger ohne gültige amtliche Kennzeichen, wenn diese auf öffentlichen Flächen oder außerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile abgestellt sind, keine Anhaltspunkte für deren Entwendung oder bestimmungsgemäße Nutzung bestehen und sie nicht innerhalb eines Monats nach einer am Fahrzeug angebrachten, deutlich sichtbaren Aufforderung entfernt worden sind.

## **§ 22 Produktverantwortung**

(1) Wer Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- und verarbeitet oder vertreibt, trägt zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung. Zur Erfüllung der Produktverantwortung sind Erzeugnisse möglichst so zu gestalten, daß bei deren Herstellung und Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und die umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach deren Gebrauch entstandenen Abfälle sichergestellt ist.

(2) Die Produktverantwortung umfaßt insbesondere

1. die Entwicklung, Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die mehrfach verwendbar, technisch langlebig und nach Gebrauch zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung und umweltverträglichen Beseitigung geeignet sind,
2. den vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen bei der Herstellung von Erzeugnissen,
3. die Kennzeichnung von schadstoffhaltigen Erzeugnissen, um die umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung der nach Gebrauch verbleibenden Abfälle sicherzustellen,
4. den Hinweis auf Rückgabe-, Wiederverwendungs- und Verwertungsmöglichkeiten oder -pflichten und Pfandregelungen durch Kennzeichnung der Erzeugnisse und
5. die Rücknahme der Erzeugnisse und der nach Gebrauch der Erzeugnisse verbleibenden Abfälle sowie deren nachfolgende Verwertung oder Beseitigung.

(3) Im Rahmen der Produktverantwortung nach den Absätzen 1 und 2 sind neben der Verhältnismäßigkeit der Anforderungen entsprechend § 5 Abs. 4, die sich aus anderen Rechtsvorschriften ergebenden Regelungen zur Produktverantwortung und zum Schutz der Umwelt sowie die Festlegungen des Gemeinschaftsrechts über den freien Warenverkehr zu berücksichtigen.

(4) Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnungen auf Grund der §§ 23 und 24, welche Verpflichteten die Produktverantwortung nach den Absätzen 1 und 2 zu erfüllen haben. Sie legt zugleich fest, für welche Erzeugnisse und in welcher Art und Weise die Produktverantwortung wahrzunehmen ist.

### **§ 23 Verbote, Beschränkungen und Kennzeichnungen**

Zur Festlegung von Anforderungen nach § 22 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 60) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, daß

1. bestimmte Erzeugnisse, insbesondere Verpackungen und Behältnisse nur in bestimmter Beschaffenheit oder für bestimmte Verwendungen, bei denen eine ordnungsgemäße Verwertung oder Beseitigung der anfallenden Abfälle gewährleistet ist, in Verkehr gebracht werden dürfen,
2. bestimmte Erzeugnisse überhaupt nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn bei ihrer Entsorgung die Freisetzung schädlicher Stoffe nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden könnte oder die umweltverträgliche Entsorgung nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann,
3. bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, die Abfallentsorgung spürbar entlastender Weise, insbesondere in einer die mehrfache Verwendung oder die Verwertung erleichternden Form in Verkehr gebracht werden dürfen,
4. bestimmte Erzeugnisse in bestimmter Weise zu kennzeichnen sind, um insbesondere die Erfüllung der Grundpflichten nach § 5 nach Rücknahme zu sichern (Kennzeichnungspflicht),
5. bestimmte Erzeugnisse wegen des Schadstoffgehaltes der nach bestimmungsgemäßem Gebrauch in der Regel verbleibenden Abfälle nur mit einer Kennzeichnung in den Verkehr gebracht werden dürfen, die insbesondere auf die Notwendigkeit einer Rückgabe an Hersteller, Vertreiber oder bestimmte Dritte hinweist, mit der die erforderliche besondere Verwertung oder Beseitigung sichergestellt wird,
6. für bestimmte Erzeugnisse, für die eine Rücknahme oder Rückgabepflicht nach § 24 verordnet wurde, an der Stelle der Abgabe oder des Inverkehrbringens auf die Rückgabemöglichkeit hinzuweisen ist oder die Erzeugnisse entsprechend zu kennzeichnen sind,
7. bestimmte Erzeugnisse, für die Erhebung eines Pfandes nach § 24 verordnet wurde, entsprechend zu kennzeichnen sind, gegebenenfalls mit Angabe der Höhe des Pfandes.

## **§ 24 Rücknahme- und Rückgabepflichten**

(1) Zur Festlegung von Anforderungen nach § 22 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 60) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, daß Hersteller oder Vertreiber

1. bestimmte Erzeugnisse nur bei Eröffnung einer Rückgabemöglichkeit abgeben oder in Verkehr bringen dürfen,
2. bestimmte Erzeugnisse zurückzunehmen und die Rückgabe durch geeignete Maßnahmen, insbesondere durch Rücknahmesysteme oder durch Erhebung eines Pfandes, sicherzustellen haben,
3. bestimmte Erzeugnisse an der Abgabe- oder Anfallstelle zurückzunehmen haben,
4. gegenüber dem Land, der zuständigen Behörde oder den Entsorgungsträgern im Sinne des § 15, 17 oder 18 Nachweis zu führen über Art, Menge, Verwertung und Beseitigung der zurückgenommenen Abfälle, Belege einzubehalten und aufzubewahren und auf Verlangen vorzuzeigen haben.

(2) In einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 kann zur Festlegung von Anforderungen nach § 22 sowie zur ergänzenden Festlegung von Pflichten der Erzeuger und Besitzer von Abfällen und der Entsorgungsträger im Sinne der §§ 15, 17 und 18 im Rahmen der Kreislaufwirtschaft weiter bestimmt werden,

1. wer die Kosten für die Rücknahme, Verwertung und Beseitigung der zurückzunehmenden Erzeugnisse zu tragen hat,
2. daß die Besitzer von Abfällen diese dem nach Absatz 1 verpflichteten Hersteller oder Vertreiber zu überlassen haben,
3. die Art und Weise der Überlassung, einschließlich der Maßnahmen im Sinne des § 4 Abs. 5 zum Bereitstellen, Sammeln und Befördern sowie Bringpflichten der unter Nummer 1 genannten Besitzer,
4. daß die Entsorgungsträger im Sinne der §§ 15, 17 und 18 durch Erfassung der Abfälle als ihnen übertragene Aufgabe bei der Rücknahme mitzuwirken und die erfaßten Abfälle dem nach Absatz 1 Verpflichteten zu überlassen haben.

## **§ 25 Freiwillige Rücknahme**

(1) Die Bundesregierung kann für die freiwillige Rücknahme von Abfällen nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 60) Zielfestlegungen treffen, die Innerhalb einer angemessenen Frist zu erreichen sind. Sie veröffentlicht die Festlegungen im Bundesanzeiger.

(2) Hersteller und Vertreiber, die Abfälle zur Beseitigung, überwachungs- oder

besonders überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung freiwillig zurücknehmen, haben dies der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die für die Entgegennahme der Anzeige zuständige Behörde soll von Verpflichtungen nach § 49 sowie Nachweispflichten nach den §§ 43 und 46 Befreiungen erteilen, soweit durch die freiwillige Rücknahme die Ziele der Kreislaufwirtschaft nach den §§ 4 und 5 gefördert werden und die ordnungsgemäße Verwertung und Beseitigung der zurückgenommenen Abfälle in anderer geeigneter Weise nachgewiesen wird.

### **§ 26 Besitzerpflichten nach Rücknahme**

Hersteller und Vertreiber, die Abfälle aufgrund einer Rechtsverordnung nach § 24 oder freiwillig zurücknehmen, unterliegen den Pflichten eines Besitzers von Abfällen nach den §§ 5 und 11.

## Källförteckning

### Offentligt tryck

Ds 1991:9, Från vaggan till graven – sex studier av varors miljöpåverkan

Ds 1992:58, Varor som faror

Prop. 1975:32, Om återvinning och omhändertagande av avfall

Prop. 1989/90:100 bil. 16

Prop. 1992/93:180, Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling

Prop. 1995/96:174, Producentansvar för uttjänta bilar, m.m

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

Prop. 1997/98:45, Miljöbalkspropositionen

Prop. 1997/98:145, Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige

Skr 1994/95:120, Miljön - Vårt gemensamma ansvar

Skr 1998/99:63, En nationell strategi för avfallshantering

SOU 1994:14, Avfallsfri framtid

SOU 1996:103, Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling

### Rättsfall

6/64 *Costa v. ENEL* [1964] ECR 1141, 1194

8/74 *Procureur du Roi v. Benoit and Gustave Dassonville* [1974] ECR 837

120/78 *Rewe Zentral Ag v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] ECR 649

302/86 *Commission v. Denmark* [1988] ECR 4607

206,207/88 *Vessoso and Zanetti* [1990] ECR 1461

C-155/91 *Commission v. Council* [1993] ECR I-939

C-41/93 *France v. Commission* [1994] ECR I-1829

## **Litteratur**

AFR-report 212, Seminar: Extended Producer Responsibility as a Policy Instrument – what is the Knowledge in the Scientific Community?, 1998

Arndt, Hans-Wolfgang, *Europarecht*, 3 uppl., C.F. Müller Verlag, 1998

Arndt, Hans-Wolfgang, *Umweltrecht: Skriptum*, 1999

Bergman, Helena och Carlsson, Lars-Eric, *Avfallshantering och producentansvar i miljöbalken*, Svenska Renhållningsverksföreningen, 1998

Bernitz, Ulf, *Europarättens grunder med supplement*, upplaga 1:3, Norstedts Juridik, 1996

Bernitz, Ulf, och Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 1 uppl., Norstedts Juridik, 1999

Bilindustriföreningen, *Producentansvar för bilar – Rapport till Naturvårdsverket om hur bilindustrin avser att hantera producentansvaret för uttjänta bilar*, 1997

Carlsson, Helene, *Utlandsrapport från Sveriges Tekniska Attachéer 9601: Tur och retur – Kretslopp och producentansvar i Tyskland*, 1996

Christensen, Jonas, *Kretsloppspropositionen – En rättslig Potemkinkuliss?*, *Miljörättslig tidskrift* 1994:1

Frenz, Walter, *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz*, 2 uppl., Carl Heymanns Verlag, 1998

Förpackningsinsamlingen, *Vi möts igen: informationsblad*

Giesberts, Ludger och Hilf, Juliane, *Neue Instrumente zur Steuerung der Altautoentsorgung: Altautoverordnung und Freiwillige Selbstverpflichtung*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Heft 11, 1998

Hagman, Magnus, *EU:s avfallslagstiftning – en översikt*, Norstedts Juridik, 1994



Hoffmann, Michael, Abfallrechtliche Produktverantwortung nach §§ 22 ff KrW/-AbfG, Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 15, 1996

Karnov lagkommentar, supplement II 1998/99

Kretsloppsdelegationens Rapport 1997:19, Producentansvar för varor – Förslag och idé

Krämer, Ludwig, E.C. Treaty and Environmental Law, 3 uppl., Sweet & Maxwell, 1998

Landmann, Robert och Rohmer, Gustav, Umweltrecht: Kommentar, Verlag C. H. Beck, 1997

Mahmoudi, Said, EU:s miljö rätt, Norstedts Juridik, 1995

Mahmoudi, Said, EU:s miljö rätt efter Amsterdamfördraget, JT 1997/98:2

Mahmoudi, Said, Supplement till EU:s miljö rätt, Norstedts Juridik, 1998

Mattsson, Susanne, Utlandsrapport från Sveriges Tekniska Attachéer 9305: Det tyska kretsloppssamhället, 1993

Pihl, Håkan, Miljöekonomi, för en hållbar utveckling, 2 uppl., SNS Förlag, 1997

Rapport från riksdagens revisorer, 1998/99:11, Producentansvarets betydelse i avfallshanteringen

Riedel, Eibe, Europarecht: Skript zur Vorlesung im Sommersemester 1999

Rubenson, Stefan, Miljöbalken – Den nya miljö rätten, Norstedts Juridik, 1998

RVF Rapport 1995:4, Avfall, restprodukter och ansvar – med särskild inriktning på industriavfall

RVF Rapport 99:3, Ny industriavfallshantering för kommunerna efter år 2000

SNV, Mitt i kretsloppet, Naturvårdsverket Förlag, 1995

SNV Rapport 4299, Förpackningar i kretsloppet, 1994

SNV Rapport 4518, Producentansvar – det första steget, 1996

SNV Rapport 4519, På väg mot producentansvar?, 1996

SNV Rapport 4601, Aktionsplan Avfall, 1996

SNV Rapport 4748, Har producenterna nått målen?, 1996

SNV Rapport 4841, Nationell avfallsplan för konsumtions- och produktionsavfall, 1997

SNV Rapport 4938, Producentansvar för förpackningar – för miljöns skull?, 1998

Versteyl, Ludger-Anselm, Kunig, Philip, Paetow, Stefan, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Kommentar, Verlag C. H. Beck, 1998

Wandén, Stig, Miljö, livsstil och samhälle – En systemanalys av miljöproblem, Nerenius & Santéus Förlag, 1997

Westerlund, Staffan, Nytt rättsläge på grund av EU, Miljörättslig Tidsskrift 1994:3

Öhring, Merit, Ingenting försvinner, Kretslopp och producentansvar för förpackningar – en exempelstudie av godisbranschen, 1998