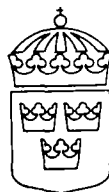


Regeringens proposition

1992/93:180



Om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling

Prop.
1992/93:180

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 18 februari 1993 för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Olof Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling. I syfte att åstadkomma en sådan utveckling presenteras också en rad förslag till åtgärder.

En utgångspunkt för propositionen är att miljöproblemen under det senaste decenniet har ändrat karaktär. De lokala miljöproblemen har minskat kraftigt men ersatts av regionala och globala. De tydliga punktutsläppen från industrier och energianläggningar överskuggas alltmer av diffusa utsläpp knutna till människors rörlighet, varors livscykel och de areella näringarnas rationalisering och produktionskrav. Effekterna uppträder ofta med lång fördröjning och sambanden mellan direkta och indirekta skador av olika verksamheter är komplexa. Likaså kan ansvaret för uppkomna miljöproblem ofta vara svårt att härleda.

Ett grundläggande problem är att samhällets materialhantering i dag är enkelriktad - från utvinning av råvara till deponering av avfall. Att i snabb takt förbruka icke förnybara resurser, att slösaktigt konsumera förnybara resurser och sedan slänga allt avfall är inte hållbart. FN-konferensen om miljö och utveckling (UNCED) i Rio i juni 1992 lade fast målet om en hållbar utveckling. För en hållbar utveckling krävs en mera cyklisk materialhantering - ett kretsloppssamhälle.

Statens roll är att ange mål och riktlinjer samt att skapa det regelsystem inom vilket de olika aktörerna skall verka. Från statsmakternas syn-

punkt är en sådan ordning att föredra som innebär att marknaden själv-
mant utformar och tillämpar system som leder till de uppsatta målen.
Stadig detaljreglering skall helst inte behöva tillgripas.

I propositionen har föreslagits riktlinjer för en kretsloppsanpassad
samhällsutveckling på en rad olika områden. Generellt skall för miljö-
politiken gälla att alla beslut skall vara inriktade mot ett kretsloppssam-
hälle. Besluten skall skapa förutsättningar för en mer effektiv resurs-
hushållning inom alla samhällsområden. Detta kan ske genom övergång
till förnybara resurser och användning av energisnåla processer samt
återanvändning och återvinning. Detta är särskilt viktigt inom den in-
dustriella sektorn.

Olika åtgärder inom jord- och skogsbruket, i transportsektorn, inom
energiförsörjningen och i industrin skall vara inriktade mot ett krets-
loppssamhälle. Kretsloppsprincipen bör även få genomslag i kommuner-
nas arbete för att bl.a. omsätta och konkretisera Riokonferensens hand-
lingsprogram Agenda 21 i lokala program. Vidare skall som riktlinjer
gälla att ekonomiska styrmedel i ökad omfattning utvecklas och används
i miljöpolitiken och miljökrav skall i ökad utsträckning kunna ställas vid
offentlig upphandling.

Som riktlinjer skall också gälla att arbetet med nya standarder skall
bedrivas med inriktningen att standarderna skall vara analyserade med
avseende på sina miljökonsekvenser. Principen för en kretsloppsanpas-
sad samhällsutveckling bör även gälla för kemikaliekontrollen. Ytterli-
gare planer för riskbegränsning av hälso- och miljöskadliga ämnen bör
tas fram. För det fortsatta arbetet för en kretsloppsanpassad samhälls-
utveckling skall gälla att nya produktgrupper och varuområden succes-
sivt anges för producentansvar. För plaster bör bättre hushållning ske
med sådant plastmaterial som framställs ur ändliga naturresurser genom
ökad återanvändning och återvinning. Särskilt miljöbelastade plastmate-
rial bör undvikas helt.

Det gäller nu att gå vidare med att ange strategi, konkreta mål och
tidtabell för tillämpningen av producentansvar på nya varuområden. Om-
råden som bör bli aktuella inom kort är byggnadsmaterial, bilar, skrot-
däck, elektroniska och elektriska produkter. Arbetet bör inledningsvis
drivas på och samordnas av en särskild kretsloppsdelegation som knys
till regeringen.

I propositionen föreslås ändringar i renhållningslagen (1979:596).
Enligt förslaget får regeringen eller den myndighet som regeringen
bestämmer föreskriva om skyldighet för den som yrkesmässigt tillver-
kar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning eller den
som i sin yrkesmässiga verksamhet ger upphov till avfall att se till att
avfallet bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på sätt
som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

I lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar före-
slås krav på att en allmän va-anläggning skall utföras och drivas så att
också miljöskyddsintresset tillgodoses. Dessutom införs ett förbud mot
att anläggningen brukas på ett sätt som försvårar tillgodoseendet av
miljö- och hälsoskyddsintressena i va-verksamheten.

Lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar föreslås ändras så att ett retursystem för PET-flaskor får omfatta både återanvändning och återvinning. Prop. 1992/93:180

Plan- och bygglagen (1987:10) ändras så att det klart framgår att dess bestämmelser syftar till att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö.

Berörda branschorganisationer har gjort ett åtagande om särskilda insatser för att uppnå insamlingsmålet 90 % för förbrukade nickel-kadmiumbatterier.

1 Förslag till

Lag om ändring i renhållningslagen (1979:596)

Härigenom föreskrivs i fråga om renhållningslagen (1979:596)

dels att 4, 5, 7 och 24 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 6 a, 6 b och 17 a §§, samt närmast före 6 a och 7 §§ två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Varje kommun skall svara för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälsoskydds- och miljövårdskrav som enskilda intressen.

Varje kommun skall, *om inte annat föreskrivs med stöd av 6 b §*, svara för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälsoskydds- och miljövårdskrav som enskilda intressen.

När kommunen planlägger och beslutar hur skyldigheten enligt första stycket skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavarnas möjligheter att själva ta hand om avfallet på ett från hälsoskydds- och miljövårdssynpunkt godtagbart sätt. Kommunen skall vidare beakta att bortforslingen anpassas till behovet för olika slag av bebyggelse.

5 §²

Kommunen är skyldig att se till att hushållsavfall från kommunen slutligt omhändertas.

Kommunen är, *om inte annat föreskrivs med stöd av 6 b §*, skyldig att se till att hushållsavfall från kommunen slutligt omhändertas.

¹ Senaste lydelse 1983:301.

² Senaste lydelse 1990:235.

*Producentansvar**6 a §*

Med producent avses i denna lag den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning. Med producent avses även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövardssynpunkt.

6 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, importerar eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Föreskrifterna får även avse skyldighet att

- 1. märka en vara eller en förpackning,*
- 2. lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden.*

Avfallshantering

7 §

När avfall skall forslas bort genom kommunens försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt omhändertas av fastighetsinnehavaren.

Skall avfall forslas bort genom kommunens försorg får inte någon annan än den som kommunen anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen.

När avfall skall forslas bort genom kommunens *eller en producers* försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt omhändertas av fastighetsinnehavaren.

Skall avfall forslas bort genom kommunens *eller en producers* försorg får inte någon annan än den som kommunen *eller producenten* anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen.

17 a §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommuner eller en myndighet får meddela föreskrifter om att avgift för bortforsling och slutligt omhändertagande genom kommunens försorg av avfall som avses i 6 b § får tas ut av producenten. Avgiften skall betalas till kommuner eller till den myndighet som regeringen bestämmer.

24 §³

Till böter eller fängelse i högst sex månader skall den dömas som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 7 § första stycket,
 2. bryter mot 7 § andra stycket
- genom att yrkesmässigt eller

Till böter eller fängelse i högst sex månader skall den dömas som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 7 § första stycket,
 2. bryter mot 7 § andra stycket
- genom att yrkesmässigt eller

³ Senaste lydelse 1990:235.

annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,

3. inte fullgör vad som åligger honom enligt föreskrift som meddelats med stöd av 9 a §.

annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,

3. inte fullgör vad som åligger honom enligt föreskrift som meddelats med stöd av 9 a §,

4. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 6 b §.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Till ansvar för gärningen döms inte om ansvar kan ådömas enligt brottsbalken.

Den som överträtt vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

Lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Härigenom föreskrivs att 12 och 21 §§ lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Allmän va-anläggning skall utföras så att hälsoskyddets intresse tillgodoses. Den skall vara försedd med de anordningar som kräves för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäligen anspråk på säkerhet. Behövs för viss bebyggelse anordningar endast för vattenförsörjning eller endast för avlopp, skall anläggningen avpassas efter detta.

En allmän va-anläggning skall utföras och drivas så att den uppfyller de krav som från miljö- och hälsoskyddssynpunkt skall tillgodoses. Den skall vara försedd med de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäligen anspråk på säkerhet. Om för viss bebyggelse anordningar behövs endast för vattenförsörjning eller för avlopp, skall anläggningen avpassas efter detta.

En allmän va-anläggning får inte inrättas i strid mot detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser för markens bebyggande eller så att ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning försvåras. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Så länge allmän va-anläggning behövs skall huvudmannen underhålla anläggningen och i övrigt sörja för att den på tillfredsställande sätt fyller sitt ändamål.

Så länge en allmän va-anläggning behövs skall huvudmannen underhålla anläggningen och i övrigt se till att den på tillfredsställande sätt fyller sitt ändamål.

¹ Senaste lydelse 1987:134.

21 §²

Allmän va-anläggning skall brukas så att olägenhet för huvudmannen och annan såvitt möjligt undvikas.

En allmän va-anläggning skall brukas så att *det inte uppkommer* olägenhet för huvudmannen eller *annan samt så att det inte uppstår svårigheter för huvudmannen att uppfylla kraven från miljö- och hälsoskyddssynpunkt eller att i övrigt uppfylla sina åligganden enligt lag eller annan författning eller enligt avtal.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

² Senaste lydelse 1976:842.

Lag om ändring i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 5 §§ lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

För yrkesmässig överlåtelse av en konsumtionsfärdig dryck på PET-flaska krävs ett särskilt hanteringstillstånd för den som tappar drycken på flaska.

För yrkesmässig överlåtelse av en konsumtionsfärdig dryck på PET-flaska krävs ett särskilt hanteringstillstånd för den som tappar eller importerar drycken på flaska.

Frågor om hanteringstillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

3 §

För hanteringstillstånd krävs att PET-flaskan ingår i ett retursystem.

För hanteringstillstånd krävs att PET-flaskan ingår i ett retursystem för återanvändning eller återvinning.

5 §

Ett beslut om hanteringstillstånd skall förenas med de villkor som behövs med hänsyn till miljön och resurshushållningen.

Som ett villkor skall gälla att konsumenten när en PET-flaska återlämnas får ersättning med ett pantbelopp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10)¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 kap.

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Denna lag innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden *och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö* för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

¹ Lagen omtryckt 1992:1769.

Miljö- och naturresursdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 februari 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Könberg, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Johansson

Proposition om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling

1 Inledning

Miljöproblemen har under det senaste decenniet ändrat karaktär. Ett grundläggande problem är att samhällets materialhantering i dag oftast är enkelriktad - från utvinning av råvara till slutligt omhändertagande av avfall. FN-konferensen om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro i juni 1992 slog bl.a. fast att det inte längre är hållbart att i snabb takt förbruka icke förnybara resurser, att slösaktigt konsumera förnybara resurser och sedan slänga allt avfall. För att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling fordras en effektivare resurshushållning, bl.a. genom en övergång till cyklisk materialhantering. Kretsloppssamhället syftar till ökad resurssnålhet, minskad miljöbelastning och bevarande av den biologiska mångfalden.

Statsmakernas roll är att ange mål och riktlinjer samt att skapa det regelsystem inom vilket de olika aktörerna skall verka. Detta är en ordning som innebär att marknaden självant utformar och tillämpar system som leder till de uppsatta målen. Statlig detaljreglering skall helst inte behöva tillgripas.

Riksdagen har i olika propositioner lagt fast principer för producenter-
nas ansvar beträffande avfall (prop. 1975:32, bet. 1975:JoU10, rskr. 1975:161, prop. 1989/90:100 bil. 16, bet. 1989/90:JoU16, rskr. 1989/90:241).

Huvuddelen av de produkter och förpackningar som blir avfall omhändertas av kommunerna. I vissa fall som för bl.a. aluminiumburkar och blybatterier finns system som administreras och finansieras av

marknadens aktörer. Myndigheterna anger där målen och övervakar att dessa nås.

Redan i riksdagens beslut år 1975 om återvinning och omhändertagande av avfall slogs fast bl.a. att ansvaret för att avfall kan tas omhand på ett från miljö- och resurssynpunkt riktigt sätt i första hand åvilar producenten.

Industrin och distributörerna har dock endast i undantagsfall arbetat efter den princip som angavs i 1975 års riksdagsbeslut. Kraven på kommunerna och avfallsproducenterna har skärpts successivt de senaste åren, bl.a. genom nya krav på sortering av avfall från år 1994.

Sverige har ansökt om medlemskap i den Europeiska Gemenskapen. EG-kommissionen har i juni 1992 presenterat ett förslag till direktiv om förpackningar och förpackningsavfall i syfte att harmonisera nationella åtgärder för att undvika störningar av den inre marknaden, handelshinder och konkurrensbegränsningar. Även inom OECD och GATT pågår arbete i syfte att anpassa det internationella handelsregelverket till de växande miljökraven.

Förpackningsutredningen (Dir. 1990:39) hade i uppdrag att utreda och lämna förslag till sådana åtgärder inom förpackningsområdet som syftar till att främja retursystem. Utredningen fick genom tilläggsdirektiv (Dir. 1991:17) i uppdrag att utarbeta ett förslag om s.k. producentansvar. Förpackningsutredningens slutbetänkande (SOU 1991:76 och SOU 1991:77) Miljön och förpackningarna överlämnades till regeringen den 27 september 1991. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljö- och naturresursdepartementet (dnr M91/2100/6).

I juni 1992 upprättades inom Miljö- och naturresursdepartementet promemorian (Ds 1992:59) Producentansvar för avfall. I promemorian föreslås bl.a. att regeringen ges möjlighet att föreskriva om producentens återtagnings- och hanteringsansvar för det avfall som uppstår genom uttjänta varor m.m. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljö- och naturresursdepartementet (dnr M92/2173/6).

I juni 1992 presenterade en arbetsgrupp inom regeringskansliet ett betänkande (Ds 1992:58) Varor som faror med förslag till en strategi för att lösa problemen med miljöpåverkan från varor. En offentlig "hearing" med anledning av betänkandet hölls den 22 september 1992. En sammanställning från "hearingen" samt dokumentation i övrigt finns tillgänglig i Miljö- och naturresursdepartementet (dnr M92/2174/6).

Statens naturvårdsverk har i en rapport den 30 juni 1992 Vägen till ett renare slam lämnat förslag till ändringar i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar i syfte att bl.a. stärka huvudmannens möjligheter att uppfylla de miljö- och hälsoskyddsintressen som skall tillgodoses. Vidare föreslås åtgärder för att nå bl.a. minskat metallinnehåll i slam. Rapporten belyser också vilka slamkvaliteter som är möjliga att uppnå i olika tidsperspektiv. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i

detta ärende som *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Miljö- och naturresursdepartementet (dnr M92/2378/6).

Prop. 1992/93:180

Ett stort antal skrivelser från enskilda personer, företag och organisationer har kommit in till Miljö- och naturresursdepartementet rörande de olika frågor som behandlas i propositionen. Uppvaktningar har också ägt rum.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 17 december 1992 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till vissa ändringar i renhållningslagen (1979:596), lagen (1990:1332) om avgifter för miljöfarliga batterier, lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar samt lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar.

De till lagrådet remitterade lagförslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

Lagrådet har den 15 januari 1993 yttrat sig över förslagen. Yttrandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5*.

Lagrådets yttrande behandlas i samband med de enskilda lagförslagen. Jag kan emellertid redan nu säga att jag med ett tillägg godtar Lagrådets förslag till ändringar. Lagrådets granskning har också lett till vissa redaktionella ändringar.

2 Kretslopp för en hållbar utveckling

Jag lämnar i det följande en rad förslag med utgångspunkt i principen om slutna materialflöden - *kretsloppsprincipen*. Vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas eller slutligt omhändertas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Ett samhälle som tillämpar kretsloppsprincipen kan kallas ett *kretsloppssamhälle*.

2.1 Att göra rätt från början

Mitt förslag: Som riktlinjer för miljöpolitiken skall gälla att alla beslut skall vara inriktade mot att effektivisera resurshushållningen och främja kretsloppssamhället.

Skälen för mitt förslag: För att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling behöver samhället förändras från ett förbrukande och belastande samhälle till ett kretsloppssamhälle. Omställningen kommer att ta tid och måste därför börja nu. Alla samhällssektorer berörs. Miljöpolitiken måste utgå från vad naturen långsiktigt tål. Att skydda och förbättra miljön är en framtidsutmaning i allas intresse.

En huvuduppgift för regeringen är att skapa förutsättningar för och underlätta en långsiktigt hållbar utveckling mot ett samhälle med frisk luft och rent vatten, levande hav, sjöar och skogar. Markens produk-

tionsförmåga måste bevaras. För att klara denna uppgift måste förbrukningen av ändliga naturresurser och anrikningen av i många fall miljöfarliga restprodukter och kemiska substanser i naturen kraftigt begränsas. Vägen till detta går via ett mer effektivt och återhållsamt resursutnyttjande, återanvändning och återvinning. Jag förslår i det följande en rad konkreta åtgärder för att inleda en sådan utveckling.

Ett effektivt resursutnyttjande, återanvändning och återvinning är nyckel till en hållbar utveckling. Det avfall som trots allt uppkommer skall behandlas så att råvaror återanvänds, återvinns eller omhändertas på det sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering, exempelvis energiutvinning ur sorterade avfallsfraktioner. Fortsatt utveckling av förnybara energikällor och ökad användning av detta är nödvändigt. Detta synsätt måste bli förebilden för samhällsbyggandet. Skall vi kunna åstadkomma en långsiktigt uthållig utveckling krävs att produktionen inte tär på naturen.

Den ekonomiska och tekniska utvecklingen skapar goda möjligheter för omställning till mindre resurskrävande och miljöbelastande produktions-, energi- och transportsystem. Ett miljöanpassat jord- och skogsbruk har en nyckelroll som producent av biologiska råvaror och bioenergi.

Vi kan konstatera en ökad miljömedvetenhet hos allmänhet och näringsliv. Få ifrågasätter i dag nödvändigheten av att ta hänsyn till miljön. Kunskapen om miljöproblemen ökar ständigt. Människans sätt att utnyttja naturresurserna är avgörande för utvecklingen av tillståndet i miljön.

Dessa frågor togs upp redan av den år 1979 tillsatta Naturresurs- och miljökommittén i betänkandet (SOU 1983:56) Naturresursers nyttjande och hävd. Kommittén anförde bl.a.: "Vi måste därför sträva efter att förvalta de förnybara och flödande naturresurserna så att deras långsiktiga produktionsförmåga bibehålls eller förstärks. Målet för utnyttjande av de icke förnybara resurserna måste vara att varje uttag används så effektivt som möjligt för att uppnå samhällets skilda mål. - - - Dessutom bör produktion av hållbara och återvinningsbara produkter åtminstone inte förhindras av olika samhälleliga ingrepp utan snarare främjas i den mån detta faktiskt innebär en minskad användning av naturresurser."

Miljöfrågorna sattes i centrum för världens uppmärksamhet vid FN-konferensen om miljö och utveckling (UNCED) i juni 1992. En utarmning av naturresurserna äger rum i olika delar av världen. De globala miljöproblemen såsom uttunnningen av ozonskiktet och risken för klimatförändringar orsakas framför allt av de rika länderna. Dessa bär därmed också huvudansvaret för att vidta åtgärder på dessa områden.

Svenskt bistånd till fattigare länder har flera mål och ett är att stimulera en långsiktigt hållbar utveckling. För att vi från svensk sida med trovärdighet skall kunna hävda detta krävs att vi har en egen ambitiös miljöpolitik.

Sverige och alla andra länder har en miljöskuld. Den kan definieras som kostnaden för att återställa skadad miljö och storleken av det kapital som erfordras för att betala återkommande "reparationsinsatser".

Miljöskulden är resultatet av den konsumtion som sker på kommande generationers bekostnad. Om samhället inte förändrar inriktning kommer miljöskulden att fortsätta öka. Miljöpolitiken bör därför inriktas mot att minska miljöskulden.

Kretsloppssamhället är ett långsiktigt mer hållbart samhälle än dagens. Naturvetenskapliga lagar anger förutsättningar för allt liv, även mänskligt liv. Materien är oförstörbar och kretsloppen i naturen drivs av energi från solen. På samma sätt som det inom samhällsekonomin krävs en balans mellan konsumtion och produktion, krävs det en långsiktig balans mellan nedbrytande och uppbyggande processer för att inte skapa en utarmning av resurser och ett överflöd av oanvändbart material, avfall. Att nå en total balans är en utopi, men vi kan göra mycket för att effektivisera och minska resursutnyttjandet så att världens samlade naturtillgångar räcker längre. Genom forskning och utveckling kan ändliga naturresurser efter hand ersättas med material baserade på förnybara resurser. Detta räcker dock inte. Också användningen av skadliga eller farliga ämnen måste minskas. Det krävs alltså både avgiftning av kretsloppen och recirkulation. I detta sammanhang är det viktigt att understryka att en väl fungerande marknadsekonomi inom ekologiska och sociala ramar är av stor betydelse då det gäller att främja en god resurshushållning. Prissättningsmekanismen innebär att en bristsituation automatiskt leder till ökade priser, vilket stimulerar utveckling av substitut.

Naturen har en avsevärd självläkande förmåga, men föroreningar till följd av mänsklig verksamhet har i många fall överskridit gränserna för vad naturen tål. I detta sammanhang kan tre slag av föroreningar särskiljas.

Svårnedbrytbara naturfrämmande ämnen riskerar att spridas över stora områden och finnas kvar i miljön över lång tid. Ingen kan förutsäga exakt vilka effekter som kan uppstå, endast att negativa effekter är mycket sannolika. Exempel på kända sådana ämnen är PCB, DDT och CFC. Jag anser att den enda acceptabla halten av långlivade naturfrämmande ämnen i miljön är noll. Detta mål bör gälla inte endast för utsläpp i konventionell mening, dvs. utsläpp av föroreningar med avloppsvatten och rökgaser från fabriker o.d. Målet innebär även att användningen av sådana ämnen måste upphöra, eftersom all materialhantering oundvikligen medför att det hanterade materialet förr eller senare hamnar i avfallet eller sprids direkt till miljön. Här förestår en sanering av samhällets kemikalieanvändning som kommer att beröra alla tillverkare, importörer och användare av svårnedbrytbara naturfrämmande ämnen i Sverige. Jag är medveten om att denna sanering kommer att kräva lösningar av såväl teknisk, ekonomisk som handelspolitisk art. Internationellt samarbete är en av förutsättningarna för detta arbete. Ett fortsatt utspridande av sådana ämnen i den miljö där vi och våra efterkommande skall leva är oförsvarligt.

Tungmetaller t.ex. kadmium och kvicksilver samt vissa andra grundämnen kan, i olika koncentrationer, vara mer eller mindre farliga för miljön. Det faktum att de är beständiga innebär dessutom att miljöstörringar från dem kan bestå under mycket långa tider. Det är

samtidigt viktigt att inse att dessa ämnen är naturliga; de har alltid funnits i biosfären och det levande har därför anpassat sig till den naturliga förekomsten av dem. Jag vill ändå betona att risken för långvariga effekter manar till särskild försiktighet när det gäller tungmetaller och vissa särskilt sällsynta grundämnen.

Övriga miljöskadliga ämnen förekommer naturligt i miljön och ingår i naturens kretslopp. De kan vara mer eller mindre giftiga i hög koncentration, men ingår i de naturliga biologiska processerna och bryts relativt snabbt ned eller assimileras i miljön om inte halterna blir alltför höga. Tillförseln från mänskliga aktiviteter måste minska så att det finns förutsättningar för miljön att sanera sig själv. Hit hör koldioxid och andra naturliga växthusgaser, svavel- och kväveföreningar och andra ämnen som bidrar till förorening och övergödning.

Jag har i budgetpropositionen (prop. 1992/93:100 bil.15) givit en samlad redovisning av de miljömål, relaterade till de områden jag nu har nämnt, som riksdagen tidigare har beslutat om och läget när det gäller att uppfylla målen.

För att lösa de uppgifter som nu ligger framför oss behöver vi utveckla ett nytt förhållningssätt. Tekniska problem återstår fortfarande att lösa och omställningen kan på kort sikt uppfattas som kostsam men är på lite längre sikt en ekonomisk nödvändighet.

Kretsloppssamhället måste baseras på vetenskap och teknik. Det blir ett i ordets bästa mening högteknologiskt samhälle där man i mycket större utsträckning än i dag använder förnybara råvaror och energikällor och där man har lärt sig att med lämplig teknik minska förbrukningen av ändliga råvaror till en bråkdel av vad den är i dag.

I dagens samhälle fattas många beslut utifrån ett relativt kortsiktigt perspektiv. Detta måste ändras så att ett mer långsiktigt tänkande blir vägledande för näringsliv, individer och myndigheter. För detta krävs att staten undviker detaljreglering och ger individer och företag långsiktiga spelregler.

Sverige har särskilt goda förutsättningar för en kretsloppsanpassad utveckling. En sådan måste bygga på en utbredd insikt om behovet av en ändrad samhällsutveckling liksom en grundläggande förmåga att genomföra nödvändiga förändringar. Sverige har en framstående industri och kompetenta forskare. Utbildningsnivån är hög. I Sverige finns också stora arealer skogs- och jordbruksmark som kan utnyttjas för produktion av biologiska råvaror och biobränslen. Dessa faktorer är gynnsamma för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling.

Det tar tid att få genomslag för kretsloppsprincipen; det kräver kunskap och engagemang inom alla sektorer och på alla nivåer i samhället.

Genom forskning, teknisk utveckling och effektiva styrmedel skall förnybara resurser gradvis ersätta de icke förnybara.

Jag kommer i det följande att redovisa riktlinjer för den fortsatta utvecklingen mot ett kretsloppssamhälle och även lägga fram förslag som syftar till att främja denna utveckling.

Mitt förslag: Miljöpolitiken skall underlätta industrins anpassning till kretsloppssamhället, bl.a. genom att skapa goda förutsättningar för användning av förnybara resurser, energisnåla processer, återanvändning och återvinning.

Skälen för mitt förslag: Det finns en ökande medvetenhet om de problem som följer av resursflödet i länder med en stor industriproduktion. Omsättningen leder till synliga problem genom de varor som hamnar som skräp i naturen eller på soptipp sedan de har tjänat ut. Varorna har också mindre tydliga men långsiktiga miljöstörande effekter genom att de, eller ämnen som de har innehållit, hamnar som diffusa källor till föroreningar i miljön. Om de innehåller miljöfarliga metaller eller långlivade naturfrämmande ämnen kommer detta på sikt att ge upphov till en ökad föroreningshalt vars varaktighet står i direkt proportion till de ingående ämnenas livslängd i miljön.

Många framtida störningar kan alltså komma att härröra från tillverkningsindustrin, men inte längre i så stor utsträckning från utsläpp genom skorstenar och avloppsrör utan i högre grad från produkterna. Dessa utsläpp har inte minskat - varuproduktionen i de industrialiserade länderna är tvärt om större nu än någonsin tidigare och den fortsätter att växa samtidigt som dess sammansättning ändras, bl.a. genom att många nya ämnen tas i bruk.

Det finns därför ett behov av att dels begränsa och i vissa fall helt avveckla användningen av hälso- och miljöfarliga kemikalier, dels åstadkomma en bättre hushållning med knappa och ändliga råvaror. De politiska besluten skall vara inriktade mot ett resurssnålt kretsloppssamhälle. Besluten bör skapa förutsättningar för en mer effektiv resurs-hushållning. Detta måste ske genom att en övergång snabbt sker till förnybara resurser och användning av energisnåla processer samt återanvändning och återvinning.

Återanvändning och återvinning av en vara kan vara motiverad av flera skäl. Varan i sig kan exempelvis utgöra en miljöfara. Den kan innehålla miljöfarliga ämnen som riskerar att läcka ut i miljön när varan blir avfall. För sådana varor gäller i första hand att försöka begränsa eller helt avveckla användningen av det miljöfarliga ämnet, bl.a. genom att hävda producentens skyldighet att byta ut skadliga ämnen mot mindre skadliga (substitutionsprincipen - utbytesregeln). I andra hand måste man eftersträva återanvändning och återvinning, så att nya mängder av det skadliga ämnet som senare tillförs miljön inte behöver användas. Ett annat exempel är när varan i sig är ofarlig men har inneburit uttag av knappa resurser eller förorsakat miljöskadliga utsläpp då den tillverkades. Här är återanvändning och återvinning motiverat om resultatet blir lägre utsläpp och/eller lägre resursförbrukning än vid framställning ur jungfruliga råvaror.

Återvinning kan också vara framdriven av att materialen i sig har ett kommersiellt värde och det återvunna materialet därmed efterfrågas på marknaden. Detta är drivkraften i skrotbranschens återvinning av stål-, järn- och metallskrot. Materialets värde motiverar också industrins interna återvinning i produktionen av material. Skrotbranschens återvinning är etablerad sedan lång tid och betydande mängder återvinns årligen.

Den kasserade varan kan också utgöra ett volymproblem. Exempel på detta är rivningsmassor, schaktnmassor, skrotsten m.m. som förekommer i sådana mängder att det uppstår problem att finna plats för dem på deponier eller motsvarande omhändertagande. Plats för deponering av avfall är en knapp resurs och den kommer att bli knappare.

Återanvändning och återvinning, dvs. kretsloppshantering, syftar alltså till att skydda vår miljö och hushålla med knappa resurser.

I princip bör återanvändning prioriteras före materialåtervinning, energiutvinning och i sista hand deponering. I valet mellan återanvändning, återvinning, energiutvinning och deponering bör den metod som bäst hushållar med resurser prioriteras. Med materialåtervinning avser jag också kompostering, förutsatt att materialet sedan går att använda för exempelvis jordförbättring. Detta torde i de allra flesta fall innebära att återanvändning väljs före materialåtervinning, energiutvinning och deponering.

Möjligheterna att sluta kretsloppen är starkt beroende av varornas utformning. Flöden kan minskas genom att varor utformas så att de håller längre och är resurssnåla. Hållbarare material i byggnader och inredning skulle innebära längre livstid och minska mängderna byggnads- och rivningsavfall. Val av material bör också utformas så att de passar in i de naturliga kretsloppen även i sådana fall då de behöver bytas ut. Materialflöden kan slutas om varor utformas så att de är oskadliga och går att återvinna, likaså om varor utformas så att de lätt kan tas isär i delar som kan återvinnas.

Vissa varor passerar genom samhället utan att var och en för sig ge miljöproblem förrän i avfallsledet, det gäller t.ex. många kapitalvaror. Hälso- och miljöskadliga ämnen skall visserligen begränsas eller avvecklas, men vissa varor kan möjligen tillåtas innehålla farligare och knappare ämnen under förutsättning att avfallet tas om hand på ett miljöriktigt sätt.

Andra varor sprids i miljön när de används vilket gör att återanvändning och återvinning inte är möjligt. Spridningen är dessutom direkt proportionell mot hur stor mängd av produkter som används. Självklara exempel är bekämpningsmedel och tvätt- och rengöringsmedel. Det är således inte bara produkterna som behöver miljöanpassas utan även våra vanor. För att lösa de miljö- och resursproblem som är förbundna med bruket av varor som helt eller delvis sprids till miljön medan de används måste de göras mindre miljöskadliga och mer resurssnåla.

Mitt förslag: Åtgärder inom jord- och skogsbruket, i transportsektorn, inom energiförsörjningen och i industrin skall inriktas mot ett resurssnålt kretsloppssamhälle.

Skälen för mitt förslag: På basis av ökade kunskaper, resultat av forskning och utveckling samt ny teknik kommer utvecklingen mot ett kretsloppssamhälle att beröra alla delar av samhället. Inom några sektorer blir kraven på en kretsloppsanpassning särskilt stora.

2.3.1 Jord- och skogsbruk

Basen för produktionen inom jord- och skogsbruket är den biologiska process - fotosyntesen i de gröna växterna - som med solljuset som energikälla omvandlar koldioxid och vatten till enkla sockerarter. De enkla sockerarterna är utgångsmaterial för den vidare uppbyggnaden av biomassa i växterna och näringskedjorna. Biomassan levereras till olika delar av samhället i form av livsmedel, bränsle eller råvara för industriprodukter (pappersmassa, konstruktionsmaterial, oljor m.m.).

Dagens jordbruk kan endast delvis anses vara kretsloppsanpassat. Odlingen sker ofta med betydande insatser av drivmedel, bekämpningsmedel och konstgödsel.

Riksdagen beslutade våren 1990 om en ny livsmedelspolitik. Ett av syftena med reformen är att få en bättre miljö. Det är angeläget att slå vakt om miljömålet i den nya livsmedelspolitiken är att slå vakt om ett rikt och varierat jordbrukslandskap och att bevara den biologiska mångfalden. Värdefulla natur- och kulturmiljövärden skall bevaras. Belastningen på miljön av bl.a. närsalter skall begränsas. Användningen av bekämpningsmedel skall halveras.

För skogsbrukets del är problemen främst av en annan art. Brukningsmetoderna påverkar förutsättningarna att bevara den biologiska mångfalden negativt. Enligt Skogsstyrelsen har hittills naturvårdshänsynen i skogsbruket inte varit tillräcklig. I den proposition om ny skogspolitik som regeringen avser lägga fram under våren skärps kraven på hänsyn till miljövårdens intressen.

Samhället behöver energi, som produktionsmedel i industriell eller annan produktion (t.ex. lantbruk) men också för uppvärmning, transporter osv. Biobränslen från jord- och skogsbruket kan ersätta fossila bränslen. Det är i dag tekniskt möjligt att i vissa tillämpningar ersätta även drivmedel med biologiskt baserade produkter, t.ex. rapsolja eller etanol. Ytterligare utvecklingsarbete återstår dock innan biologiskt baserade drivmedel kan användas i stor skala. Överskottet på jordbruksmark kan i själva verket vara en värdefull tillgång. På denna areal kan sådana produkter odlas som kan ersätta fossil energi och ändliga råvaror. Detta förutsätter dock att odling och produktförädling sker med långsiktigt hållbara metoder och resursinsatser. Hänsyn måste också tas till landskapsbilda- och naturvårdaspekter. Biogas från avfall och väx-

ter kan bli en viktig energikälla där restprodukter kan återföras till marken. Prop. 1992/93:180

För närvarande pågår en övergång till främst träbränslen från kol och olja i värmeverk och kraftvärmeverk. En huvudsaklig drivkraft för detta är miljöavgifter och beskattningen av fossila bränslen.

Vegetabiliska oljor har fått ny aktualitet som ersättning för fossila smörj- och drivmedel. Utvecklandet av vegetabiliska hydrauloljor och oljor för motorsågar har främst skett för att minimera utsläppen av mineraloljor i skogen men även av arbetsmiljöskäl. Det senare gäller även vegetabilisk tryckfärg och rengöringsvätskor i den grafiska industrin. På fibersidan finns t.ex. lin, som naturligtvis mest används inom textilindustrin, men också som armering av plaster och finpapper. Många nya tillämpningar är under utveckling, t.ex. som material i fordonsbromsar.

Även i andra delar av Europa och i USA görs insatser för att utveckla industriråvaror med biologiskt ursprung. På vissa håll är icke-nedbrytbara produkter förbjudna om miljövänliga alternativ finns.

Stärkelse och socker från potatis, sockerbetor och spannmål bedöms ha många användningsområden. Som exempel kan nämnas ytlimning och bestrykning inom massa- och pappersindustrin samt tillverkning av förpackningar och som ersättning för plastmaterial.

Växtnäringsfrågorna i jordbruket har uppmärksammats i allt högre grad. Det pågående åtgärdsprogrammet för att minska växtnäringsförlusterna är ett gott exempel på kretsloppstanken. Ambitionen är att så lite växtnäring som möjligt skall lämna cirkeln jordbruk - livsmedel samt att i möjligaste mån näringsämnen skall återföras från tätorter till jordbruk. Stallgödsel används i stor utsträckning som gödningsmedel i jordbruket och härigenom återförs en stor del av näringsämnena till åkermarken. I det åtgärdsprogram som nu genomförs betonas bl.a. en effektivare användning av näringsämnena i stallgödseln.

2.3.2 Transporter

Med ett kretsloppsanpassat transportsystem avser jag ett system som möjliggör en god transportförsörjning för personer och varor samtidigt som dess miljöpåverkan, från produktion och användning till skrotning, hålls inom ramen för god mänsklig hälsa och vad naturen tål.

Transporterna svarar för en mycket stor del av den totala miljöbelastningen och transportsektorns relativa bidrag till miljöstörningsarna kan förväntas öka. När åtgärder skall övervägas är det viktigt att beakta alla de nyss nämnda leden produktion, drift och skrotning. Det är först på senare tid som detta synsätt har fått genomslag. Även om den dominerande delen av miljöstörningsarna härrör från driftsledet kan, särskilt när det gäller val av bränslen, miljöstörningsarna i produktionsledet ha stor betydelse.

En av de effektivaste åtgärderna för att minska transporternas miljöstörnningar är att minska de enskilda fordonens utsläpp av avgaser och buller. För att påskynda introduktionen av fordon som uppfyller mer långtgående miljökrav än de obligatoriska, har ett system med

miljöklassning och ekonomiska styrmedel introducerats i Sverige från och med 1993 års modeller. Prop. 1992/93:180

Till återvinning av fordon återkommer jag i det följande i samband med frågor om återvinningssystem för bilar.

När det gäller transportsektorns bidrag till växthuseffekten avser jag att återkomma till regeringen med förslag till åtgärder att föreläggas riksdagen i en planerad proposition om klimatfrågor våren 1993. Jag kan dock redan nu konstatera att det kommer att krävas mycket långtgående åtgärder inom denna sektor om utsläppen av klimatförändrade gaser skall kunna minska framöver. Bl.a. kommer det att krävas ett stort inslag av biobränslen i trafiksystemet.

2.3.3 Energi

För energisystemets del innebär en kretsloppsanpassning att bl.a. nettotillskottet i atmosfären måste minska. Detta kräver att användningen av fossila bränslen begränsas genom effektiv energianvändning och genom ökad introduktion av energiproduktion baserat på förnybara energikällor.

En alltmer effektiv energianvändning och en ökad energihushållning är en förutsättning för att viktiga energi- och miljöpolitiska mål skall kunna nås. En effektiv energianvändning bör prägla samtliga verksamhetsområden i samhället. Det är väsentligt att förutsättningarna på energimarknaden är sådana att de stimulerar till energihushållning. Detta sker bl.a. genom väl fungerande marknader med effektiv prisbildning på energi. Statsmakterna beslutar bl.a. om energi, beskattning och miljöpolitiska styrmedel, t.ex. miljöavgifter och utsläppsnormer.

Viktiga inslag i energipolitiken är att stimulera utvecklingen av miljöanpassad energi från biobränslen, solenergi och vindkraft. Mot denna bakgrund beslutade riksdagen våren 1991 som ett led i energiuppgörelsen att under en femårsperiod satsa nära 2,5 miljarder kronor på förnybara energikällor (prop. 1990/91:88, bet. 1990/91:NU40, bet. 1990/91:SkU26, rskr. 1990/91:373,374).

Riksdagen beslutade våren 1992 i enlighet med förslag från Biobränslekommissionen att satsa ytterligare 625 miljoner kronor på främjande av ökad användning av biobränslen (prop. 1991/92:97, bet. 1991/92:NU25, rskr. 1991/92:271).

Våren 1992 beslutade riksdagen även om vissa ändringar i energibeskattningen (prop. 1991/92:150 del 1, bet. 1991/92:FiU30, rskr. 1991/92:350). Genom förändringarna togs ett första steg mot en anpassning av industrins energiskatter till de nivåer som tillämpas inom EG. Anpassningen genomfördes utan att äventyra de miljöpolitiska målen genom att bl.a. koldioxidskatten höjdes för övriga användare. I samband med denna energiskatteomläggning aviserades en avsättning av 500 miljoner kronor för ytterligare satsningar på förnybar energi och hushållning m.m.

Regeringen avser som jag nyss nämnde att inom kort förelägga riksdagen en proposition i klimatfrågan med bl.a. förslag om ratifikation av den konvention som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling

år 1992 och om riktlinjer för det fortsatta klimatarbetet nationellt. Arbetet bör bedrivas utan att avvakta konventionens formella ikraftträdande.

Statens naturvårdsverk har redovisat en fördjupad analys av åtgärder mot klimatförändringar. Verket har bl.a. redovisat vilka åtgärder som behövs för att stabilisera de svenska koldioxidutsläppen år 2000 på 1990 års nivå. Naturvårdsverkets förslag avses behandlas i den kommande propositionen.

Biobränslekommissionen lämnade i sitt slutbetänkande (SOU 1992:90) Biobränslen för framtiden, förslag som har nära anknytning till angelägna grundläggande frågor som rör klimatförändringar och hur de påverkas. Även dessa förslag avses behandlas i den kommande propositionen.

2.3.4 Industrin

Industrins intresseorganisationer har antagit principer för hur näringslivet bör agera för att bidra till en god miljö.

I samband med förberedelsearbetet för FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 utarbetade företrädare för näringslivet genom Business Council for Sustainable Development samt Internationella Handelskammaren (ICC) riktlinjer för industrins miljöåtaganden.

I Sverige har Industriförbundet fört vidare de internationella principer som ICC har antagit. Dessa slår fast att företagen bör upphöja miljöskydd till en strategisk fråga och att arbetet skall präglas av framförhållning och förebyggande miljöskydd.

Principen "ansvar och omsorg", som Sveriges Kemiska Industrikontor har antagit innebär ett sätt att tänka och arbeta som omfattar frågor om hälsa, säkerhet och miljö. Hit hör bl.a. att maximera nyttiggörandet av råvaror och energi som delmål i produktionen och att eliminera sådana inslag och företeelser som kan innebära risker för människa, miljö eller egendom.

Ett steg i riktning mot en kretsloppsanpassad produktutveckling är antagandet av en praktiskt orienterad miljöpolicy och ett förebyggande synsätt där hänsyn tas till hela livscykeln hos en produkt. Det finns flera företag som på ett systematiskt sätt arbetar med en kretsloppsanpassning i val av råvaror, genom ett effektivt resursutnyttjande samt återanvändning och återvinning.

Vikten av att materialflöden slutes och att råvaruutnyttjandet kretsloppsanpassas kan belysas med exempel från gruvindustrin. Ett exempel på detta är de gruvupplag som finns i Falun och Garpenberg. Dessa har föranlett speciella insatser från regeringens sida.

Dåvarande regeringen tillkallade i november 1987 en delegation för att utarbeta ett åtgärdsprogram för att rena Dalälven inom 10 år. Av direktiven (Dir 1987:57) framgår bl.a. att den huvudsakliga anledningen är att läckaget av metaller från äldre gruvupplag måste minskas.

Riksdagen anvisade för genomförande av delegationens förslag till åtgärder budgetåret 1988/89, 100 miljoner kronor under fjortonde huvudtitelns anslag B 21, Åtgärder för att rena Dalälven (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, rskr. 1987/88:373). Tillsammans med tillsynsmyndigheterna och berörda företag/fastighetsägare har regering-

ens förhandlare arbetat för att träffa överenskommelser om genomförande av erforderliga åtgärder för att sanera gruvavfall inom Dalälvens avrinningsområde.

Den 24 september 1992 ingicks avtal mellan Stora Kopparbergs Bergslag AB och berörda tillsynsmyndigheter, dvs. Statens naturvårdsverk, Länsstyrelsen i Kopparbergs län och miljönämnden i Falu kommun, om åtgärder för att minska metallläckaget från visst gruvavfall i Falun.

Kostnaderna för åtgärderna har enligt avtalet bedömts uppgå till ca 100 miljoner kronor.

I avtalet tas bl.a. upp frågan om regeringens garanti av de ekonomiska åtaganden som åvilar staten. Stora har påtagit sig ett kostnadsansvar som inte får överstiga 60 miljoner kronor, indexerat på ett i avtalet angivet sätt. Regeringen har fattat beslut den 17 december 1992 nr 39a med anledning av avtalet.

Regeringen bedömer att de av riksdagen år 1988 anvisade medlen bör vara tillräckliga för erforderliga åtgärder för rening av Dalälven. Regeringen avser återkomma till riksdagen om behov av ytterligare medel skulle uppstå.

Flera större företag, myndigheter och organisationer har också på senare år antagit en miljöpolicy som innebär att den enskilda organisationen formulerar mål för det interna miljöarbetet och konkret beskriver hur den skall arbeta praktiskt för att förverkliga dem.

I många företag och i offentliga verksamheter sker numera miljörevision internt för att utvärdera den egna verksamheten ur miljösynpunkt och korrigera den för att uppnå satta miljömål. Miljörevision tillämpas i allt större utsträckning åtminstone i de större företagen. Jag anser att miljörevision kan vara ett kraftfullt medel för att underlätta en anpassning av företaget ur kretsloppssynpunkt t.ex. genom att minska processutsläppen och genom att produkterna medvetet utformas för återanvändning eller återvinning.

Företagsinterna materialbalanser och miljövarudeklarationer för produkterna kan också bidra till kretsloppsanpassningen. Jag har erfarit att ett arbete att utforma miljövarudeklarationer har startats på uppdrag av de nordiska industriförbunden.

Metoder för att analysera varors totala miljöpåverkan, s.k. livscykelanalyser, är under utveckling. Både inom näringslivet och på olika forskningsinstitutioner pågår projekt för att utveckla denna analysmetod praktiskt. Livscykelanalyser kan omfatta den miljöpåverkan som produkten ger upphov till, allt ifrån utvinning av råvaror till hantering efter det att konsumenten kasserat varan. Jag anser att livscykelanalyser har förutsättningar att utvecklas till användbara instrument för industrin som kan underlätta både en kretsloppsanpassning och ett kretsloppstänkande inom samhällets olika sektorer.

Trots det positiva arbete som pågår är min slutsats att det återstår mycket innan kretsloppstänkandet till fullo genomsyrat näringslivets handlande. Det förebyggande och strategiska miljöarbetet inom svensk industri är i dag koncentrerat till några få företag. Den stora majoriteten av tillverkande företag - ca två tredjedelar - behöver enligt min bedömning stimuleras för att sätta i gång ett framtidsytande miljöarbete.

Även med en betydligt ökad insats från näringslivet för att anpassa olika verksamheter till en kretsloppsutveckling finns det ett antal hinder och svårigheter som hämmar en ökad resurshushållning i form av ökad återanvändning och återvinning.

De hinder som föreligger är till stor del av ekonomisk natur. De ekonomiska problem som ofta är förknippade med materialåtervinning beror i huvudsak på kostnader för insamling, sortering och rengöring av materialet. Detta i kombination med att marknadspriset för den jungfruliga råvaran kan vara lågt, bidrar till att återvunnet material kan ha svårt att konkurrera på den öppna marknaden. Varierande råvarupriser kan också utgöra en hämsko för att uppnå en stabil återvinningsverksamhet. En kraftig utveckling behövs också av produkter som innehåller återvunnet material liksom av marknader för sådana produkter.

Ytterligare en hämsko för materialåtervinningsbranschens lönsamhet kan vara fastställda tekniska normer i samband med standardisering eller upphandling som försvårar användandet av återvunnet material i vissa produkter. Sådana faktorer minskar också avsättningsmarknaden.

Trots de problem som dagens återvinningsbransch brottas med, bedömer jag att det finns betydande möjligheter för en ökad återvinning och återanvändning och för återföring till naturens kretslopp.

Internationellt pågår en snabb utveckling mot ökad återvinning och återanvändning genom såväl tvingande myndighetsåtgärder som tekniska framsteg och innovationer.

2.3.5 Forskning, utveckling och utbildning

En av de allra viktigaste förutsättningarna för att förstå och finna lösningar på dagens och framtidens miljöproblem kommer att vara tillgång till kompetenta forskare och goda forskningsmiljöer.

Industrinationerna har ett särskilt ansvar för dagens miljöproblem och har därmed ett stort ansvar för en intensifierad miljöforskning. Metoder och processer som inte skadar miljön måste utvecklas. Kunskapsnivån måste höjas, så att även framtida, i dag okända, miljöproblem kan upptäckas och motverkas i tid.

Inom miljövärdarbetet och miljövärdsforskningen har man skaffat sig omfattande kunskaper om företeelser och mekanismer i naturen. Det är nu viktigt att också satsa på bl.a. samhällsvetenskaplig forskning så att man bättre kan precisera vilka gränser vårt behov av en god livsmiljö sätter för olika typer av resursutnyttjande och finna kostnadseffektiva lösningar.

Från forskningssynpunkt har alltså miljöproblemen en disciplinöverskridande karaktär. Forskningsbehovet avser bl.a. fysik, kemi, biologi, geologi och hydrologi, men också t.ex. studier av psykologi, pedagogik, juridik och ekonomi. Det är angeläget att åstadkomma förutsättningar för systemforskning. Med en sådan samlad inriktning ges förutsättningar att erhålla erforderligt kunskapsunderlag för beslut som både möjliggör ett kretsloppssamhälle och bevarande av biologisk mångfald. Dessa frågor behandlas i samband med den forskningspolitiska propositionen.

För att klara välstånd och en tillväxt i balans med naturen behövs inte bara en allmän kunskap om vad som är fel i dagens system, utan också kunskaper som gör det möjligt att lösa problemen. Miljöforskning är som tidigare nämnts en av de viktigaste åtgärderna för att bygga upp dessa kunskaper. Den måste dock kombineras med en bred miljöutbildning för att sprida kunskapen. Världens lärare utpekas i Brundtlandrapporten som den yrkesgrupp som har en nyckelroll i arbetet med att förebygga och motverka miljöstörningarna. Ett ekologiskt perspektiv och ett kretsloppstänkande behöver byggas in på olika nivåer i hela utbildningssystemet.

I skollagen (1985:1100) står inskrivet att "var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö".

Läroplanskommittén har i september 1992 presenterat sitt betänkande (SOU 1992:94) Skola för bildning, med bl.a. förslag som innebär att en del av miljökunskapen i grundskolan skall knytas till ett nytt ämne "Teknik och miljö". Förslaget innebär att miljökunskap skall ges inte bara i det nya ämnet, utan i många skolämnen. Detta framgår i de kursplaner som har arbetats fram under hösten 1992. Samverkan över ämnesgränser för att få en bra miljöundervisning framhålls av kommittén som nödvändig och självklar.

För den högre utbildningen har regeringen nyligen i propositionen 1992/93:1 Universitet och högskolor - frihet för kvalitet lagt förslag till riksdagen att väsentligt öka friheten för universitet och högskolor. I propositionen förordas bl.a. att den större friheten skall omfatta såväl studieorganisation som utbildningsutbud och fördelning av resurser till grundutbildning och forskning. Ansvar för att miljöperspektivet blir en självklar del i utbildningen vilar sålunda numera på de enskilda högskolorna.

3 Internationell utveckling

3.1 FN:s konferens om miljö och utveckling

Regeringen har i skrivelse till riksdagen i oktober 1992 (1992/93:13) redovisat bakgrunden till och resultaten av FN:s konferens i Rio de Janeiro om miljö och utveckling (UNCED) samt vissa inledande åtgärder för att i Sverige förverkliga UNCED-besluten. Jag skall här närmare redovisa vissa åtgärder som är påkallade till följd av resultaten från UNCED och som är av betydelse för en kretsloppsanpassadushållning.

Vid Riokonferensen antogs bl.a. Riodeklarationen med principer som staterna uppmanas följa i det långsiktiga miljö- och utvecklingsarbetet och Agenda 21 som anger riktlinjerna för internationellt och nationellt handlande för att uppnå en hållbar utveckling.

Både Riodeklarationen och Agenda 21 framhåller vikten av resurshushållning speciellt i den industrialiserade delen av världen och därmed behovet av ändrade produktions- och konsumtionsmönster samt föränd-

ringar i livsstilar. Arbetet för att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling förutsätts i Agenda 21 genomsyras av ett förebyggande synsätt och bedrivs på olika nivåer, inom alla samhällssektorer och med ett brett deltagande. Det lokala ansvaret betonas.

Agenda 21 framhåller att det är genom ekonomiska incitament, eller genom andra åtgärder från regeringarna i internationell samverkan, som industrin bör stimuleras att investera i förebyggande tekniker och satsa på återanvändning och återvinning. Industrin bör vidare uppmuntras att i sin planering och sitt praktiska arbete tillämpa principen om ansvar och omsorg och ett synsätt som präglas av förebyggande strategier, renare produktionsteknik och miljöhänsyn under produkternas hela livscykel. Ekonomiska styrmedel bör utvecklas och marknadens mekanismer användas på ett effektivt sätt för att stimulera en hållbar utveckling, bl.a. inom avfallsområdet. Avfallsavgifter bör enligt Agenda 21 sättas enligt principen att det är förorenaren som skall betala och på en sådan nivå att detta återspeglar de kostnader som är förknippade med en ur miljösynpunkt god avfallshantering.

Agenda 21:s rekommendationer och åtgärdsförslag i fråga om avfall syftar till att minimera avfallsmängderna genom förebyggande åtgärder, minska avfallens innehåll av hälso- och miljöfarliga ämnen, maximera miljöanpassad återanvändning och återvinning samt förbättra hanteringen av det avfall som ändå uppstår.

Särskilda nationella åtgärdsprogram för effektiv återanvändning och återvinning skall upprättas i de industrialiserade länderna senast år 2000. De enskilda länderna skall till denna tidpunkt också verka för att tillräcklig finansiell och teknisk kapacitet står till förfogande på regional, nationell och lokal nivå för att förverkliga målsättningar och åtgärder avseende återanvändning och återvinning. I de nationella program som Agenda 21 förutsätter skall återanvändning och återvinning prioriteras inom alla samhällssektorer och stimulanser ges för att öka återanvändning och återvinning. Lokala organ, i Sverige kommunerna, uppmanas snarast inleda en bred samverkan med medborgarna i syfte att senast år 1996 uppnå enighet om lokala handlingsprogram för en hållbar utveckling.

Till de detaljerade förslagen till hur ökad återanvändning och återvinning skall kunna uppnås hör att införa panter och avgifter, stimulera marknaderna för återvunna produkter, stimulera källsortering och utnyttja återanvändnings- eller återvinningsbart material, speciellt i förpackningar.

Agenda 21 slår också fast att offentlig upphandling och standardisering skall ändras, så att återvunnet material som är bra ur miljösynpunkt inte diskrimineras. Vid bedömningen skall hänsyn tas till resurshushållning i form av sparad energi och råvara.

Information och utbildning i syfte att stimulera en ökad återanvändning och återvinning skall ges både i skolan och genom andra organisations verksamhet i samarbete med lokala organ.

Som framgår av skrivelsen till riksdagen har regeringen bedömt att Agenda 21 ger en betydelsefull bakgrund och en ram för industriländernas arbete i syfte att åstadkomma en hållbar utveckling. Med de förslag

till inledande åtgärder som jag i det följande återkommer till tar vi ett steg närmare en hållbar utveckling med fungerande kretslopp och resurshushållning inom alla samhällssektorer.

Prop. 1992/93:180

3.2 Andra länder

Under senare tid har diskussionen om hur en hållbar utveckling skall åstadkommas i allt större utsträckning tagit sin utgångspunkt i frågor om avfallssamhället och möjligheterna att utnyttja material och restprodukter för skapa ett uthålligt samhälle. De växande avfallsmängderna i Europa och problemen att finna plats för nya deponier är pådrivande tillsammans med insikten om att avfallet kan innehålla skadliga ämnen som på sikt läcker ut i naturen.

Inom flera enskilda EG-länder och på gemenskapsnivå finns en uttalad målsättning att avfallet måste minska, i första hand genom att mindre mängd avfall över huvud taget genereras och i andra hand genom återanvändning av produkter och materialåtervinning. Tillvägagångssättet för att förverkliga målen varierar.

I Tyskland har avfallspolitiken numera en tydlig inriktning mot ökad återanvändning och materialåtervinning som medel för att minska avfallsmängderna. Lagstiftningen öppnar en möjlighet att vända på ansvaret för avfallshanteringen: den som producerar det som förr eller senare blir avfall måste återta produkten - eller se till att någon annan gör det.

Enligt den tyska avfallslagen har regeringen sedan år 1986 rätt att utfärda förordningar om bl.a. återtagandeplikt och pantsystem. Lagen ger också regeringen möjlighet att sätta upp mål för olika områden, t.ex. återvinningsmål. Dessa är inte tvingande utan skall göra klart för relevanta delar av näringslivet vilka krav som frivilliga överenskommer lämpligen bör uppfylla. Efter en tidsfrist avgör regeringen om mer tvingande regler är nödvändiga och vilka de i så fall bör vara. Den tyska regleringen inom avfallsområdet återkommer jag till mer i detalj i avsnittet om förpackningar (7.3). Det mest kända fallet - förpackningar - regleras, vilket jag också närmare beskriver i ett senare avsnitt, av förpackningsförordningen. Förpackningsförordningen är den första i en serie förordningar som nu utarbetas i enlighet med den tyska avfallslagstiftningen. Nya förordningar förbereds för returpapper, skrotbilar och s.k. elektroniskrot, dvs. kasserad elektrisk utrustning alltifrån TV-apparater och kylskåp till datorer. Byggnadsmaterial, möbler och kläder hör till de områden som står i tur.

Först under de senaste åren har lagen börjat tillämpas. En förklaring till fördröjningen är att lagen har en sådan utformning att den ger de berörda delarna av det tyska näringslivet en möjlighet att införa frivilliga lösningar och att regeringen velat ge näringslivet tid att utveckla sådana. Det tyska näringslivet har dock inte utnyttjat denna tidsfrist. Att näringslivet nu börjat utveckla lösningar, samtidigt som lagen börjat tillämpas, beror också på att den tyska avfallsbranschen fått allt svårare att få tillstånd till nya deponier eller sopförbränningsanläggningar, på

grund av allt starkare lokala motstånd. Samtidigt har det politiska trycket att kraftigt minska avfallsmängderna ökat.

Vissa inslag i den tyska avfallspolitiken och de tyska lagförslagen har föranlett debatt. Kritik har riktats mot sorteringssystemen, och frågan har ställts huruvida andra länder kan komma att bli mottagare av avfall som man inte lyckats återvinna inom Tyskland.

Nya inslag i den tyska avfallspolitiken förbereds. Avfallsavgifter, kraftigt skärpta tekniska miljökrav och normer för deponier och förbränningsanläggningar planeras liksom en allt mer begränsad och preciserad renhållningsplikt för den offentliga sektorn. Renhållningsplikten skall kunna upphävas för produkter och material där återtagningsplikt gäller.

Arbete pågår vidare på att lägga fram en helt ny avfallslag. Viktiga inslag är tydlig prioritering, krav på förbränningsanläggningar, möjlighet för avfallsansvariga att vägra ta emot avfall som inte uppfyller vissa krav och en översyn av möjligheten att fastställa mål för återvinning o.dyl. En ny avfallslag kan komma att omfatta både produktionsprocesser och produktutformning.

De föreslagna nya förordningarna i enlighet med den tyska avfallslagen har lett till betydande aktiviteter inom tysk industri. Teknikutveckling är på väg som förbättrar möjligheterna till sortering och återvinning. Bl.a. elektronikföretag och bilindustri har under senare år börjat utveckla återvinningsbara produkter. Ett återtagningssystem för kasserad elektronikutrustning har utvecklats.

Även annan europeisk industri har liksom den japanska börjat förbereda sig för att klara de nya tyska lagkraven. Svensk industri blir givetvis berörd eftersom den tyska marknaden är betydelsefull. Större svenska företag är väl medvetna om utvecklingen och söker på olika sätt att anpassa sig.

De tyska åtgärderna driver fram åtgärdsförslag såväl inom andra enskilda länder som inom EG-kollektivet.

I Frankrike har en ny, långtgående lagstiftning inom avfallshantering- en antagits år 1992 av parlamentet. Ett inslag är att återvinningskrav för förpackningar specificeras. Medel från den nya avfallsavgiften för hushållsavfall fonderas och fördelas till lokala myndigheter för åtgärder inom avfallshanteringen såsom återvinningsprojekt och subventionering av materialåtervinning. Någon typ av producentansvar för att stimulera återvinning diskuteras i Schweiz, Storbritannien och Österrike.

Nederländerna valde först en strategi för att öka återanvändning och återvinning av avfall som betonar samarbete och gemensamma lösningar snarare än lagstadgade krav. Inom hela miljöområdet har förhandlingar och överenskommelser med industrin ansetts vara vägen för att förverkliga målen. Målen finns fastställda i de nationella miljöpolitiska planerna. För industriprodukter är målen att icke förnybara råmaterial skall användas selektivt och optimerande, att energianvändningen skall minimeras, att varaktighet och reparerbarhet skall utvecklas och att utsläpp och avfallsflöden skall minska över hela produktcykeln. Inom avfallsområdet prioriteras ett 30-tal avfallsströmmar för vilka kvantitativa mål föreslagits i syfte att förebygga uppkomsten av avfall och minska av-

fallsmängderna. Tanken är att dessa mål skall ligga till grund för en i princip förutsättningslös diskussion med berörda delar av näringslivet och samhället i övrigt, syftande till att fastställa specifika planer. Sådana planer har fastställts för elektronikprodukter, möbler, golvmattor och kylskåp.

Enligt en samstämmig uppfattning från olika bedömare har emellertid miljöförhandlingarna mellan regeringen och näringslivet hittills gått långsamt frånsett inom förpackningsområdet, och lagstiftning anses alltmer nödvändig för att uppnå önskade resultat. Den nederländska regeringen förbereder förslag om åtgärder för miljöanpassning av produkter. Olika typer av åtgärder kan bli aktuella. Ett exempel är miljövärdering av produkter, vilket innebär att företag skall vara tvungna att lämna miljöinformation om sin produkt till nästa led, så att det köpande företaget eller slutkonsumenten kan bedöma produkten ur miljösynpunkt.

Inom EG pågår arbete med s.k. prioriterade avfallsströmmar. Omkring 20-30 av dessa avfallsströmmar omfattar tillsammans 80-90 % av avfallsmängden inom EG. Arbete bör kunna komma i gång för de flesta av dessa prioriterade avfallsströmmar före år 1995. För att identifiera dessa avfallsströmmar har medlemsländerna uppmanats ange vilka typer av varor och materialslag som de anser att kommissionen bör studera med avseende på behov av regler för att öka och förbättra avfallshanteringen. Under år 1993 beräknas planer finnas framtagna för bl.a. kasserade bildäck, klorerade lösningsmedel, rivnings- och sjukhusavfall samt skrotade bilar. Ett skäl för att rivnings- och sjukhusavfall samt skrotade bilar prioriterats är att de i kombination med området som täcks in av förslaget till förpackningsdirektiv omfattar 80-90 % av plastavfallet. För de prioriterade avfallsströmmarna avser EG-kommissionen att inleda diskussioner med berörda intressenter för att nå strategiska överenskommelser. Även lagstiftningsåtgärder på nationell nivå och EG-nivå samt ekonomiska styrmedel i form av avgifter, skatter och bidrag liksom miljömärkning förutsätts nödvändiga. Arbetet avses bedrivas i fem steg med programförberedelser, analys, strategiutveckling med angivande av olika alternativ, val av strategi samt slutligen genomförande.

Även i andra länder har krav börjat ställas på återvinning. De tycks dock hittills mindre långtgående än de europeiska.

I USA utgör resurshushållnings- och återvinningslagen (Resource Conservation and Recovery Act) från år 1976 grunden för avfallshanteringen. Den amerikanska miljömyndigheten Environment Protection Agency (EPA) skall enligt denna lag identifiera vad som produceras och vad som i framtiden kan produceras med återvunnet material. Dessutom skall EPA upprätta riktlinjer som upphandlande myndigheter kan använda sig av vid uppköp av sådana produkter. Riktlinjer finns framtagna för bl.a. papper och pappersprodukter innehållande returmaterial, smörjoljor innehållande återaffinerad olja samt återanvända bildäck. Riktlinjerna har stort inflytande på delstatliga och lokala myndigheters upphandling. Sedan år 1991 pågår i USA ett federalt program för att öka återvinning och återanvändning genom att stimulera marknadens efterfrågan på produkter av återvunnet material.

Delstaterna har i allmänhet med egna program och egen lagstiftning kommit längre än de federala myndigheterna avseende återanvändning och återvinning. I stort sett samtliga delstater har infört någon typ av åtgärd för att stimulera återvinning och återanvändning samt beslutat om mål avseende minskade avfallsmängder.

Prop. 1992/93:180

4 Samhällsplanering för en kretsloppsanpassad utveckling

4.1 Utgångspunkter

Mitt förslag: Som riktlinjer för beslut avseende samhällsplaneringen skall gälla att de skall vara inriktade mot att effektivisera och främja kretsloppssamhället.

Skälen för mitt förslag: Samhällsplanering är ett viktigt hjälpmedel för att förebygga miljöproblem och åstadkomma ett effektivt resursutnyttjande. En förutseende planering tar fram ett kan lägga grunden för ett kretsloppssamhälle. Omställningen mot ett kretsloppsanpassat samhälle förutsätter därvid att statliga myndigheter, kommuner och andra organ på olika nivåer samverkar för att ge förutsättningar för utvecklingen, driva utvecklingsarbetet och stimulera nytänkande.

Den ansvarsfördelning i fråga om samhällsplaneringen som successivt har genomförts i Sverige innebär en stark betoning av det kommunala ansvaret. *Kommunerna* kommer därmed att spela en nyckelroll i övergången till ett mer kretsloppsanpassat samhälle.

Kommunerna har huvudansvaret för hanteringen av hushållsavfallet och är skyldiga att upprätta heltäckande avfallsplaner för alla avfallslag. Inom miljöområdet har kommunernas ansvar för tillsyn, kontroll och förebyggande miljövård successivt förstärkts. Nära kopplad till denna funktion är också kommunens uppgift att svara för den fysiska planeringen. Kommunens ansvar för de tekniska försörjningssystemen - vatten, avlopp, el och värme, etc. - ger förutsättningar att successivt förbättra och anpassa systemen och verka för kretsloppslösningar. I egenskap av beställare av varor och tjänster har kommunen möjlighet att ställa krav på miljöanpassade produkter. Genom skyldigheten att tillgodose barnomsorg och skolundervisning har kommunen ett stort ansvar att se till att utbildningen ger en god kunskap om de ekologiska sambanden och människors ansvar gentemot naturen. I detta sammanhang vill jag betona vikten av att forskning och utveckling av ett mer energisnålt och resursbevarande avloppssystem fortskrider.

Även om den enskilda kommunen har en nyckelfunktion i arbetet för en kretsloppsanpassning av samhällsutvecklingen behöver problem och åtgärder ofta analyseras också utifrån ett regionalt perspektiv. Avfallshantering, hushållning med naturresurser, uttag av ämnen och

material samt vattenförsörjning är exempel på frågor där regionala analyser och samverkanslösningar ofta är nödvändiga. Prop. 1992/93:180

På den regionala nivån har *länsstyrelsen* en central roll genom ansvaret att samordna statliga och kommunala myndigheters verksamheter i arbetet med att uppfylla nationella mål och samtidigt främja länets utveckling. Länsstyrelsen skall verka för att den regionala utvecklingen sker i former som är förenliga med kravet på en god livsmiljö och en långsiktigt god hushållning med naturresurserna.

De *centrala sektorsmyndigheterna* - Jordbruksverket, trafikverken, m.fl. - har under senare år getts ett ökat miljöansvar för sina verksamheter.

De *centrala miljömyndigheternas* roll blir i allt högre grad att stimulera och samordna utrednings- och utvecklingsarbete på lokal, regional och central nivå samt att följa upp resultatet av åtgärderna.

Jag utvecklar i det följande min syn på hur myndigheter på central, regional och lokal nivå bör samverka i planeringen för ett kretslopps-samhälle.

4.2 Lokala handlingsprogram för en hållbar utveckling

Mitt förslag: Eftersom kommunerna spelar en avgörande roll i arbetet för att ställa om till ett kretsloppsanpassat samhälle bör kretsloppsprincipen få stort genomslag i kommunernas arbete för att omsätta och konkretisera Riokonferensens handlingsprogram Agenda 21 i lokala program för en hållbar lokal utveckling. Centrala miljömyndigheter och länsstyrelser bör stödja kommunernas arbete.

Skälen för mitt förslag: Jag har i föregående avsnitt redogjort för resultatet av FN:s konferens om miljö och utveckling (UNCED). Som framgår därav innehåller den s.k. Agenda 21 ett stort antal rekommendationer för ett mer kretsloppsanpassat samhälle, bl.a. ifråga om återanvändning och återvinning.

I regeringens skrivelse behandlas bl.a. uppföljningen av Agenda 21 i kommunerna. Regeringen bedömer det som en viktig politisk uppgift och en utmaning för kommunerna att i samverkan med lokala organisationer och i samråd med medborgarna omvandla det globala programmet till lokala handlingsprogram för en hållbar utveckling. I skrivelsen redovisas bl.a. avsikten att remittera Agenda 21 samt att inbjuda företrädare för kommunerna till överläggningar om kommunernas roll och ansvar i genomförandet på det lokala planet.

Enligt min bedömning är de svenska kommunerna väl rustade för att ta ett mer samlat och strategiskt grepp i miljöarbetet och i arbetet för en hållbar utveckling. Som en följd av det ökade kommunala ansvaret har kommunernas ambitioner och kompetens på miljöområdet successivt stärkts. Intressanta försök har gjorts i syfte att förebygga miljöproblem, erhålla ökad miljöhänsyn och tillämpa ett ekologiskt synsätt i den kom-

munala verksamheten. Kommunerna förfogar över metoder och instrument som enligt min mening är väl ägnade att ligga till grund för arbetet med lokala handlingsprogram, t.ex. avfallsplaner och fysiska över-
sikts planer.

Jag vill i detta sammanhang särskilt framhålla det pågående utvecklingsarbetet i de s.k. eko-kommunerna, för närvarande 17 till antalet. Erfarenheterna från dessa kommuner visar bl.a. att miljöfrågorna kan bli en samlande kraft i arbetet med att formulera mål och inriktning för kommunens utveckling. Regeringen har anslagit 4,4 miljoner kronor för en utbildnings- och informationskampanj för kretsloppstänkande i kommunalt utvecklingsarbete inom ramen för det s.k. eko-kommunprojektet. Boverket och Glesbygdsmyndigheten, som fått i uppdrag att samordna kommunernas arbete, skall lämna en lägesrapport den 30 juni 1993 och en slutrapport två år senare. Erfarenheterna från detta projekt bör successivt kunna tas till vara i kommunernas arbete.

Jag vill också erinra om att Utredningen (M 1991:01) om kommunernas arbete för en god livsmiljö bl.a. kommer att beröra hur kommunernas arbete för en hållbar utveckling kan utformas med utgångspunkt från Riodeklarationen. Resultatet av utredningens arbete skall redovisas inom kort.

När det gäller handlingsprogrammets innehåll vill jag betona att de bör ges en betydligt vidare inriktning än enbart på miljövård och miljöskydd. Syftet skall vara att utveckla en helhetssyn där miljöfrågor på ett tydligare sätt integreras i olika verksamheter och sektorer. Detta förutsätter ett sektorsövergripande arbetssätt, där olika sektorsprogram och planer, såsom energi- och avfallsplaner samt fysiska planer, knyts till en gemensam strategi för utvecklingen. Det bör noteras att Agenda 21 även betonar de sociala aspekterna och människors levnadsvillkor. Programmen bör därför utformas med hänsyn framför allt till lokala problem och förutsättningar. Det är naturligt att hänsyn till naturens kretslopp, resurshushållningsaspekter och ett ekologiskt synsätt genomsyrar arbetet.

Ett viktigt syfte är att handlingsprogrammen skall kunna ge underlag för miljöarbetet i företag, hos organisationer och i hushållen. Ett öppet arbetssätt och samarbete mellan de olika aktörerna är därför en grundläggande utgångspunkt. Ett aktivt deltagande från berörda medborgare - inte minst i fråga om kvinnor och ungdomar - är en annan förutsättning för ett mer miljövänligt agerande.

Den fortgående decentraliseringen innebär att länsstyrelsens samlade kompetens bör utnyttjas för överblick och analys av sådana frågor som har betydelse för en kretsloppsanpassad utveckling från ett regionalt perspektiv. Det är vidare naturligt att länsstyrelsen med stöd av sitt samordningsansvar i vissa fall tar initiativ till gemensamma utredningar eller regionala samverkanslösningar. Enligt min mening har länsstyrelsen en god grund för att utveckla en samlad regional syn till stöd för kommunerna, bl.a. med utgångspunkt från de s.k. regionala miljöanalyserna.

De centrala miljömyndigheternas kunskapsuppbyggande verksamhet spelar en avgörande roll för kommunernas arbete med lokala handlings-

program. Det ankommer på berörda myndigheter att med utgångspunkt från bl.a. pågående forsknings- och utvecklingsarbete utarbeta råd, riktlinjer och annat underlag som stöd för det lokala och regionala arbetet.

Sammanfattningsvis anser jag att de kunskaper och erfarenheter som finns i kommunerna, hos myndigheter och forskningsorgan ger en god grund för det kommande arbetet med lokala handlingsprogram för hållbar utveckling.

4.3 Fysisk planering

Mitt förslag: Plan- och bygglagen (1987:10), PBL, ändras så att det klart framgår att PBL:s bestämmelser syftar till att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö.

Skälen för mitt förslag: Förutsättningarna för att kunna utveckla ett kretsloppssamhälle bestäms i hög grad av hur planeringen av den byggda miljön - bebyggelse, trafikanläggningar och teknisk infrastruktur - genomförs. De tekniska försörjningssystemen behöver lokaliseras och utformas så att återanvändning och recirkulering av avloppsvatten, ämnen och material blir möjliga. Lokalisering av bebyggelse, anläggningar och infrastruktur behöver ske med hänsyn till naturens förutsättningar. I den långsiktiga utvecklingen av de större tätorterna måste ändamålsenliga transportlösningar kombineras med en god planering av områden för bl.a. bostäder och arbetsplatser. En långsiktigt god hushållning med naturresurserna måste främjas, bl.a. genom att i ökad utsträckning använda förnybara resurser. Grönområdenas betydelse för lokala kretslopp, för närmiljön, den biologiska mångfalden och för stadsklimatet behöver tas till vara. Det är vidare angeläget att utformning, drift och förvaltning av bostads- och arbetsområden anpassas så att kretsloppslösningar i fråga om t.ex. avfall och dagvatten kan åstadkommas.

Kommunerna har enligt plan- och bygglagen (1987:10) ansvaret för planeringen av bebyggelseutvecklingen och för närmiljöns utformning. PBL:s grundläggande bestämmelser betonar att planläggning och byggande skall främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och ge förutsättningar för en från social synpunkt god livsmiljö. Bestämmelserna innebär vidare krav på att vatten- och luftföroreningar skall förebyggas, hushållning ske med energi och vatten samt hänsyn tas till hygien, inomhusklimat och människors hälsa. Genom kopplingen till lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. klargörs att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjas. Det saknas emellertid en övergripande bestämmelse i PBL som betonar att förändringar i markens och vattnets användning skall främja utvecklingen av en långsiktigt god livsmiljö.

För att kommunerna i sin planering i ökad utsträckning skall kunna förebygga miljöproblem och ta hänsyn till naturens kretslopp behöver nya synsätt och metoder utvecklas så att miljöfrågorna kan integreras i en sektorsövergripande planering. Detta förutsätter ett betydande forsknings- och utvecklingsarbete.

Regeringen har tillkallat en utredare med uppgiften att se över PBL (Dir. 1992:104). Utredningen kommer bl.a. att överväga behovet av närmare bestämmelser för ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen att övervägas. I det sammanhanget kommer tillämpningen av kretsloppsprincipen att särskilt uppmärksammas. Utredningen skall vidare belysa hur det mellankommunala och regionala perspektivet kan förstärkas, mot bakgrund av de begränsade möjligheterna för den enskilda kommunen att i sin planering åstadkomma fullständiga kretsloppslösningar. Vidare skall möjligheterna till förenkling av lagstiftningen tas tillvara. Resultatet av utredningen skall redovisas i etapper med slutredovisning den 30 april 1994.

Jag anser emellertid att det finns skäl att redan nu tydliggöra kraven på att planläggning skall främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö. Detta bör komma till uttryck i PBL:s inledande paragraf. Jag föreslår därför att 1 kap. 1 § förtydligas så att detta klart framgår. I denna fråga har jag samrått med statsrådet Thurdin.

5 Olika styrmedel och åtgärder för en kretsloppsanpassning av varuproduktionen

5.1 Utgångspunkter

En rad olika styrmedel och åtgärder riktade mot olika aktörer är nödvändiga för omställningen till ett mer resurshushållande samhälle med miljöanpassade varor. Kombinationer av styrmedel kan behöva variera för skilda produktgrupper och materialslag. Viktiga åtgärder är intensifierad kemikaliekontroll, ekonomiska styrmedel, återtagningsplikt för utpekade varugrupper, information till konsumenten, miljöanpassad upphandling och miljöhänsyn i standardiseringsarbetet. Behovet av sådana åtgärder utvecklas i detta och i följande avsnitt.

Lagstiftning och olika typer av ekonomiska styrmedel är de kraftfullaste statliga åtgärderna för att nå ett mer kretsloppsanpassat samhälle. Genom att miljöproblemen på senare tid har ändrat karaktär behöver de styrmedel som hittills använts ses över och anpassas så att de är effektiva även i den nya situationen. Mot bl.a. denna bakgrund har en kommitté med parlamentarisk sammansättning tillsatts, miljöskyddskommittén (Dir. 1989:32, 1991:54) som skall se över miljölagstiftningen och lämna ett förslag till en miljöbalk. Kommittén skall redovisa sina förslag till regeringen senast den 1 april 1993. Direktiven anger bl.a. att tillåtlighetsprövningen avseende miljöfarlig verksamhet bör vidgas till att också omfatta bedömningar av hela den kedja som en vara går

igenom under sin livslängd. Syftet är att begränsa påverkan på människors hälsa och skador på miljön, främja en långsiktigt god hushållning med energi och andra naturresurser samt minska mängden av avfall.

Redan nu kan emellertid ett antal styrmedel identifieras som kommer att behöva utnyttjas för att möta de problem som följer av att varornas miljöpåverkan numera är minst lika stor som produktionsprocessernas, eller större.

Om de miljöpolitiska målen skall nås är det nödvändigt att i olika led av produktionen medvetet arbeta för att varorna miljöanpassas. De viktigaste aktörerna är de som finns på marknaden, dvs. producenterna och konsumenterna. Producenten är den som bäst kan förändra sin vara. Eftersom producenten är beroende av sin marknad kan konsumenterna emellertid genom medvetna varuval tillsammans utöva stort inflytande.

Jag återkommer i senare avsnitt med förslag om att lägga ett utvidgat ansvar på producenten. Ett lagstadgat sådant ansvar bör kunna verka som ett kraftfullt styrmedel och komplettera marknadsmekanismerna så att externa miljöeffekter i högre grad än nu beaktas i företags- och privatekonomiska överväganden. Genom producentansvar i form av skyldighet att återta uttjänta varor och övrigt avfall tvingas producenten att själv hantera eller sörja för hanteringen av de uttjänta varorna eller avfallet. Erfarenheterna från sådana branscher där företag har tvingats att själva ombesörja och betala en miljöriktig avfallshantering visar bl.a. att antalet miljöfarliga komponenter i deras produkter minskar.

Enligt min bedömning finns det en betydande potential för ökad resurshushållning, återanvändning och återvinning av material och varor. Genom sortering av avfall kan också renare fraktioner för t.ex. energiutvinning erhållas.

Vidare är kemikaliekontrollen en viktig förutsättning för ett kretsloppssamhälle. Även när ämnena ingår i slutna kretslopp måste de vara så lite miljöskadliga som möjligt, och vissa ämnen bör undvikas helt. Regeln i lagen (1985:426) om kemiska produkter att skadliga ämnen skall bytas mot mindre skadliga måste tillämpas i större utsträckning än hittills. Som jag redovisar närmare i ett senare avsnitt pågår en rad verksamheter inom kemikaliekontrollen som under de närmaste åren kommer att leda till minskad användning av miljöskadliga ämnen.

5.2 Ekonomiska styrmedel

Mitt förslag: Som riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling skall gälla att ekonomiska styrmedel i ökad omfattning skall utvecklas och användas inom miljöpolitiken.

Skälen för mitt förslag: Kostnaderna för miljöeffekter finns sällan med i priset på en vara och fångas därför inte upp av marknadsmekanismerna. Det finns därmed inte tillräckliga ekonomiska drivkrafter för producenten att ta miljöhänsyn. Det är heller inte säkert att den producent

som miljöanpassar sin produkt blir framgångsrik på marknaden eftersom priset på varan kan bli för högt.

Utvecklingen såväl i Sverige som i andra industriländer går för närvarande mot en ökad användning av avgifter och andra ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Också internationella organisationer som FN och OECD har uttalat sig i denna riktning. Senast vid Riokonferensen om miljö och utveckling framhölls vikten av att ekonomiska styrmedel utvecklas och att marknadens mekanismer används på ett effektivt sätt för att stimulera en hållbar utveckling.

Ett exempel är att EG-ländernas miljöministrar vid ett rådsmöte år 1990 konstaterade att ekonomiska styrmedel borde övervägas som ett medel att främja en hållbar utveckling. Kommissionen fick i uppdrag att föreslå riktlinjer och konkreta tillämpningar. Klimatpåverkan, vattenföroreningar, avfall och jordbrukets miljöeffekter utpekades som prioriterade områden för tillämpningen av ekonomiska styrmedel.

Frågan om användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken har i Sverige behandlats av flera statliga utredningar, senast i Miljöavgiftsutredningens slutbetänkande (SOU 1990:59) Sätt värde på miljön!. Utredningen lämnade bl.a. en rad förslag till utsläpps- och produktavgifter samt avgifter och ändrade skatte- och bidragsregler inom energi- och trafikområdet. På grundval bl.a. av förslag från Miljöavgiftsutredningen har riksdagen fattat beslut om att införa ett antal miljöavgifter/skatter inom framför allt energiområdet.

Jag anser att vi nu bör gå vidare på detta område. De ekonomiska styrmedel som närmast bör övervägas är bl.a. olika skatter/avgifter på varor för att minska förbrukningen och stimulera en övergång till alternativ som är skonsammare mot miljö och hälsa och/eller innebär bättre hushållning med knappa resurser. I budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100 bil. 15) och i kompletteringspropositionen år 1992 (prop. 1991/92:150 bil. I:12) redovisar regeringen en samlad strategi för ökad användning av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Ett styrmedel som diskuteras i propositionen är skatt på avfall. Konstruktionen bör vara sådan att den stimulerar till sortering och därmed ger möjlighet till ökad återanvändning och återvinning. Ett annat viktigt syfte kan vara att styra sådant avfall som ändå uppkommer till "rätt" slutstation. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 8.2.

Användningen av ekonomiska styrmedel på produkter påverkas i viss mån av ett eventuellt framtida medlemskap i EG. Redan i samband med förverkligandet av EG:s inre marknad skall gränskontrollen mellan länderna avskaffas. De enskilda medlemsländerna skall emellertid ha rätt att behålla eller införa punktskatter på varor, under förutsättning att skatterna inte ger upphov till gränskontroll.

Jag vill i sammanhanget betona att internationellt överenskomna ekonomiska styrmedel är nödvändiga för att förverkliga besluten från Rio-konferensen.

Min bedömning: Konsumenterna kan genom sina produktval göra en stor insats för att få till stånd en utveckling mot miljöanpassade produkter. Detta förutsätter bl.a. klar och entydig information, baserad på väl genomarbetade kriterier.

Skälen för min bedömning: En allmänt ökande insikt om miljöproblemen gör att många människor i dag är beredda att aktivt bidra till en bättre miljö genom att förändra sitt levnadssätt i större eller mindre utsträckning. Konsumenternas miljömedvetna val är avgörande för att producenterna skall miljöanpassa sina produkter.

En förutsättning för sådana val är att konsumenten har tillgång till och kan ta till sig information om varornas egenskaper med avseende på miljöeffekt. Många initiativ har tagits på senare år för att ställa sådan information till förfogande. Ett exempel är Naturskyddsföreningens bok *Handla miljövänligt*, som med jämna mellanrum revideras för att ge aktuell information. Vidare kan nämnas lokala initiativ, där kommuner och landsting har gått samman med handeln och informerat om produkter, vilkas användning man har velat begränsa på grund av de problem som produkterna eller deras rester orsakar i kommunens avfalls- och avloppssystem. I Göteborg och Stockholm har miljökataloger utarbetats i kommunal regi. Syftet med katalogerna är att ge konsumenterna vägledning till bra miljöval. Ett annat exempel är Nacka kommun som sedan våren 1992 bedriver projektet Nacka Miljöteam i syfte att ta vara på, stödja och utveckla allmänhetens engagemang i miljöfrågor. Detta sker genom att särskilda miljöteam bildas som enas om att arbeta inom fyra angivna områden: källsortering och kompostering, energihushållning, handla miljövänligt samt kommunikation och transporter. Kommunen ger stöd till teamen genom utbildning, information m.m. Ca 150 familjer har engagerats sedan starten.

Utvecklingen på området avspeglar sig också i Konsumentverkets arbete. Verkets provning av hushållsapparater handlar numera inte enbart om funktion; man mäter också el-, vatten- och tvättmedelsförbrukning och kräver uppgifter om dessa faktorer vid marknadsföringen av sådana apparater. Verket har också tagit fram en bränsledeklaration för bilar som har gjort det möjligt för konsumenterna att välja energisnålare alternativ och samtidigt gett tillverkarna motiv att tillhandahålla bränslesnålare modeller. Verket medverkar också i projekt som gäller källsortering och kompostering och arbetar aktivt med frågor kring bostäders utformning med sikte på en framtida utökad avfallssortering.

Som redan har framgått kan informationen till konsumenterna avse såväl negativa som positiva miljöegenskaper hos varor. Båda typerna av information är angelägna, men tillverkarnas och handelns intresse att på egen bekostnad sprida informationen är självfallet större när det gäller de positiva egenskaperna.

Lagen (1985:426) om kemiska produkter innehåller regler om märkning i syfte att varna eller informera producenter, arbetstagare och konsumenter för de hälsorisker som användningen av en viss vara kan innebära, främst risk för cancer, allergier eller frätskador, men också för brand och explosion. Denna märkning kallas ibland den **negativa miljömärkningen**. Kriterier för ämnens miljöfarlighet har under det senaste året beslutats inom EG och i Sverige. Fortfarande återstår arbete med att fastställa regler för klassificering och märkning av kemiska produkter efter miljöfarlighet. I Sverige är företagen skyldiga att på eget initiativ märka de produkter som kan vara skadliga. Kemikalieinspektionen beslutar om föreskrifter samt ger information och vägledning.

Den **positiva miljömärkningens** idé är att peka ut varor som är mindre miljöbelastande än andra och på så sätt styra konsumenternas val och få företagen att miljöanpassa sina produkter för att inte tappa marknadsandelar. För att märkningen skall ge korrekt information måste kriterier utformas som talar om vilka krav en vara skall uppfylla. Eftersom märkningens idé är att driva marknaden mot en ökad miljöanpassning kan kriterierna skärpas efterhand som flera produkter klarar dem. Åtgärder kan vidtas med stöd av marknadsföringslagen (1975:1418) vid otillbörlig miljömärkning.

År 1989 beslutade Nordiska ministerrådet om en gemensam nordisk miljömärkning. Genom regeringens och riksdagens beslut samma år (prop. 1989/90:25, bet. 1989/90:LJU13, rskr. 1989/90:81) inrättades den svenska Miljömärkningsstyrelsen och miljömärkning infördes. I Miljömärkningsstyrelsen finns en bred representation av miljöorganisationer, handel, näringsliv och myndigheter. De nordiska konsumentministrarna har enats om att kriterierna för märkningen skall vara lika i de nordiska länderna och att systemet skall kunna fungera som ett samnordiskt miljömärkningssystem.

Enligt de riktlinjer som fastställts ställs höga miljökrav efter en bedömning av produkternas livscykel. Det ställs också stränga krav på produktens kvalitet och funktion. Som märkningssymbol har man valt en stiliserad svan. Systemet är frivilligt. Miljömärkningslicens beviljas efter oberoende testning och certifiering. Producenter och importörer ansöker om att få använda svanmärket på sina produkter och får mot ersättning produkterna granskade och licensierade för märkning.

Hittills har arbetet resulterat i att kriterier har fastställts för 11 produktgrupper, bl.a. diskmaskiner, finpapper, mjukpapper, byggplattor, tvättmedel, oljepannor och brännare samt båtmotorer. Kriteriedokument har upprättats för bl.a. kuvert, ljuskällor, bilvårdsmedel, kopieringsmaskiner och tvättmaskiner. För kuvert beräknas kriterier fastställas inom kort. Nordiska expertgrupper arbetar för närvarande med kriteriutveckling för 18 ytterligare produktgrupper.

Ca 150 produkter med licens att använda den samnordiska miljömärkningens symbol finns nu på den svenska marknaden. Finansieringen av det svenska miljömärkningsarbetet är, efter inledande statligt stöd, tänkt att ske med de pengar som företagen måste betala för sin ansökan.

Svenska Naturskyddsföreningens Bra Miljöval-märkning är ett system som drivs genom ett samarbetsavtal mellan Naturskyddsföreningen och ICA, KF och Dagab. Avtalet omfattar kriterieframtagning, marknadsöversikter och hyllkantsmärkning. Syftet är att stimulera en produktutveckling i miljövänligare riktning. Naturskyddsföreningen fastställer kriterierna. För närvarande finns kriterier för åtta produktgrupper, bl.a. papper, batterier, disk- och tvättmedel och schampo. Det finns också produktmärkning, som regleras genom särskilt avtal. Totalt finns i Bra Miljöval-systemet ca 300 miljömärkta produkter.

Som exempel på den påverkan som köparna kan utöva vill jag i sammanhanget nämna det arbete som inleddes av Miljöförbundet år 1985 med att få till stånd en användning av papper som inte är blekt med klor samt Svenska Kommunförbundets rekommendation år 1986 till kommunerna att börja använda klorsnålt kopieringspapper. Det inledda arbetet fördes vidare av Naturskyddsföreningen som genom bl.a. publikationen Papperet och miljön fått till stånd kraftigt ökat utbud och efterfrågan på icke klorblekt papper.

Det förekommer också en ganska stor flora av företagsmärkningar. De har hittills mest förekommit på pappersprodukter, men blir allt vanligare även inom andra produktområden, t.ex. tvättmedel och batterier.

Regeringen har tillsatt en kommitté (Dir. 1992:04) med uppgift att göra en konsumentpolitisk översyn. I direktiven konstateras bl.a. att miljöhänsyn fått en allt större betydelse för många konsumenter. Att denna utveckling främjas av initiativ från statligt och kommunalt håll, från frivilliga organisationer och från näringslivet betonas, liksom att miljömedvetna och välinformerade konsumenter är en strategisk förutsättning för att bl.a. åstadkomma miljöanpassade varor. Kommittén har därför också fått i uppdrag att undersöka om några ytterligare åtgärder på det konsumentpolitiska området bör vidtas för att stimulera den utveckling som pågår.

Som jag nyss nämnde bedriver många kommuner arbete med miljö-kataloger och information om produkter som är bra från miljösynpunkt. Detta är enligt min mening också ett viktigt bidrag till informationen till konsumenterna om konsekvenserna av deras produktval.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att det på många håll och inom olika organisationer pågår verksamhet som avser att ge konsumenterna underlag för deras val mellan mer eller mindre miljöanpassade varor. De miljömärkningssystem som nu finns i Sverige för olika konsumentprodukter ger viktiga signaler till köparna om produkternas risker eller fördelar. Emellertid måste enligt min mening informationen vara klar och entydig när det gäller produkternas miljöegenskaper för att konsumenterna skall kunna rikta efterfrågan mot mer miljöanpassade alternativ. Det är särskilt viktigt att konsumenterna inte får motstridig information. Därför är det angeläget att Miljömärkningsstyrelsen söker få ett samarbete till stånd mellan systemen för positiv miljömärkning. I denna fråga har jag samrått med chefen för Civildepartementet.

Mitt förslag och min bedömning: Som riktlinje för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling skall gälla att stimulera till miljöanpassad produktutveckling genom att miljökrav i ökad utsträckning ställs vid offentlig upphandling. Det är angeläget att samarbete i detta syfte etableras mellan centrala myndigheter med särskild kompetens inom miljöområdet, t.ex. Statens naturvårdsverk och Kemikalieinspektionen, och den nya Nämnden för offentlig upphandling.

Skälen för mitt förslag och min bedömning: De offentliga upphandlarna är stora kunder och gör inköp för ca 200 miljarder kronor varje år. Stat, kommuner m.fl. inom offentlig förvaltning har nått olika långt vad gäller miljöhänsyn i samband med upphandling. Statliga myndigheter har med vissa undantag hittills visat svalt intresse för miljöhänsyn vid upphandling medan kommuner och landsting varit mer aktiva. Jag vill nämna några exempel. Göteborgs stad ställer sedan år 1991 krav på miljövarudeklarationer vid all kommunal upphandling. Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i samarbete utarbetat en handbok för inköp av kemisk-tekniska produkter för tvätt, disk och rengöring. Svenska Kommunförbundet har också tagit fram riktlinjer för miljöhänsyn vid upphandling av livsmedel.

Det finns goda möjligheter att stimulera till miljöanpassad produktutveckling genom att i ökad utsträckning ställa miljökrav vid den offentliga upphandlingen. Jag är övertygad om att, ifall myndigheter och förvaltningar föregår med gott exempel och tar hänsyn till miljön i sin egen upphandling, ger det upphov till ett ökat miljömedvetande i hela samhället. En uttalat miljömedveten offentlig upphandling kommer att leda till att tillverkarna tar ytterligare steg mot miljöanpassad produktion.

Upphandlingsförordningen (1986:366) medger att en varas miljöpåverkan vägs in vid upphandlingen. Riksdagens beslut med anledning av propositionen om offentlig upphandling (prop. 1992/93:88, bet. 1992/93:FiU5, rskr. 1992/93:120) innebär i huvudsak en anpassning av det svenska regelsystemet till det system som kommer att gälla till följd av Sveriges åtagande enligt EES-avtalet. I den nyligen utfärdade lagen (1992:1528) om offentlig upphandling anges att vid prövning av anbud skall, under förutsättning att detta angetts i anbudsunderlaget, antas antingen det lägsta anbudet eller ett dyrare, förutsatt att detta kan anses vara det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till pris, driftkostnader, funktion, miljöpåverkan, m.m.

Vid tillämpningen av den nya lagen om offentlig upphandling blir det enligt min mening angeläget att etablera samarbete mellan centrala myndigheter med särskild kompetens inom miljöområdet, t.ex. Statens naturvårdsverk och Kemikalieinspektionen, och den nya Nämnden för offentlig upphandling. Samarbetet bör syfta till att bl.a. sprida information

och erfarenheter till upphandlande organ och uppmärksamma framgångsrika exempel på miljöhänsyn vid upphandling i samverkan mellan statliga myndigheter och andra berörda instanser.

En upphandlande enhet bör också kunna ställa särskilda miljökrav inte bara för varor utan också för byggtreprenader och tjänster, t.ex. inom transportsektorn. Hittillsvarande erfarenheter från bl.a. det kommunala upphandlingsområdet bör kunna utnyttjas.

Jag vill också peka på möjligheterna att via teknikupphandling stödja utvecklingen av miljöanpassade produkter. I teknikupphandling, dvs. beställning av en vara eller tjänst som ännu inte finns på marknaden och som kräver utvecklingsarbete, har miljöhänsyn visat sig kunna ge billigare och effektivare lösningar. Jag kan i sammanhanget nämna att Närings- och teknikutvecklingsverket bedriver ett flerårigt program för effektivare energianvändning. Teknikupphandling är det dominerande inslaget i programmet. Ett exempel från programmet, den s.k. kyl- och frysupphandlingen, visar att energianvändningen har kunnat minskas med 30 % av energiförbrukningen jämfört med det bästa på marknaden. Samtidigt minskade freonhalten i isoleringen.

5.5 Standardisering

Mitt förslag och min bedömning: Som riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling skall gälla att arbetet med nya standarder skall bedrivas med inriktningen att standarderna skall vara analyserade med avseende på sina miljökonsekvenser. Miljö- och hälsoaspekter bör integreras i företagets arbete med kvalitetssäkring och i standarder för detta.

Skälen för mitt förslag och min bedömning: Det har ibland visat sig svårt att miljöanpassa varor eller avveckla användningen av skadliga ämnen av den anledningen att det finns nationellt eller internationellt överenskomna tekniska standarder som kräver en viss sammansättning, behandling eller konstruktion av varorna.

Exempel på detta är de standarder baserade på kvicksilver, som finns för bl.a. vissa termometrar, apparater och instrument. Till följd av dessa standarder har i en undersökning av Kemikalieinspektionen påvisats ett avsevärt behov av dispenser från det förbud för kvicksilver i termometrar och vissa apparater och instrument som regeringen beslutade hösten 1991. Ett annat exempel på att standarder kan komma i konflikt med uppsatta mål för hälso- och miljöskyddet är att det för vissa byggmaterial av trä krävs en sådan skyddsbehandling att det blir nödvändigt att använda krom- och arsenikbaserade medel för att impregnera träet.

Standarder har sedan länge utarbetats på frivillig grund efter initiativ från framför allt industrin. För detta arbete finns såväl nationella som internationella organ. ISO (International Organization for Standardization) och IEC (International Electrotechnical Commission) är de globala standardiseringsorganen. Dessa utarbetar global standard för tillverkning och provning/certifiering av industriprodukter. Samordning av arbetet sker med de europeiska standardiseringsorganen CEN (Comité Européen de Normalisation), CENELEC (Comité Européen de Normalisation Electrotechnique) och ETSI (European Telecommunications Standards Institute). Medlemmar i de internationella standardiseringsorganen är nationella standardiseringsorgan.

Standardiseringen har en ny roll dels genom att arbetet bedrivs intensivare och har utvidgats till nya områden, dels genom att EG använder standardiseringen som ett verktyg i genomförandet av den Inre Marknaden. EG utformar allt oftare sina harmoniserade direktiv enligt den s.k. "new approach". Denna innebär att EG:s direktiv innehåller grundläggande produktkrav, vilka sedan preciseras i form av Europastandarder. EG och EFTA har gemensamt givit de europeiska standardiseringsorganen i uppdrag att utarbeta de erforderliga standarderna. Standardiseringen får på detta sätt ökad betydelse för svenska myndigheter och myndighetsregler.

Europastandarder kommer att få en omfattande tillämpning vid offentlig upphandling inom EG och inom de områden som täcks av EES-avtalet. Uppfyllande av Europastandarder, i de fall sådana finns, blir en förutsättning för att få vara med och lämna anbud.

Inom såväl ISO som CEN har en diskussion inletts kring miljöfrågor i standardiseringen. ISO bildade i augusti 1991 en särskild grupp för miljöfrågor med uppdrag att utvärdera behovet av standardisering för att nå en hållbar industriell utveckling. Områden som nämns särskilt är t.ex. miljöeffekter under produktion, distribution, användning, kvittblivning och återvinning av varor samt konsumentinformation. Gruppen har tagit fram en strategi och tidplan för arbetet.

EG:s nya arbetssätt gör det nödvändigt att bredda standardiseringsarbetet inom miljöområdet. För att utvärdera konsekvenserna av detta och ta fram ett program för arbetet bildades inom CEN en tillfällig arbetsgrupp. I sin slutrapport föreslår gruppen en rad aktiviteter. Nya tekniska kommittéer bör skapas inom miljöområdet; förutom för mät- och kontrollfrågor också för miljörevision och miljömanagement liksom för metoder att utvärdera varors miljöeffekter. Vidare föreslås att rekommendationer och riktlinjer skall tas fram för hur miljöaspekter skall beaktas inom icke-miljörelaterat standardiseringsarbete. Befintliga standarder inom alla områden föreslås granskas för att värdera om de överensstämmer med allmänt accepterade miljökrav. Rapporten är f.n. föremål för remissbehandling.

Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS) svarar tillsammans med nio fackorgan för olika delar av det nationella standardiseringsarbetet. Standardiseringsorganisationerna, som år 1991 omsatte ca 200 miljoner kronor finansierar sin verksamhet genom försäljning av standarder och handböcker, genom bidrag från näringslivet och vissa myndigheter samt

genom ett statligt bidrag, som utgör 50 % av vad näringslivet, kommuner, landsting, affärsverk samt myndigheter med uppdragsfinansierad verksamhet betalar i direkta bidrag till standardiseringsorganisationerna.

Inom SIS har inrättats ett konsumentråd och ett arbetsmiljöråd för att stärka de nya intressenternas medverkan i standardiseringen. Däremot finns inget särskilt råd för yttre miljö och heller inga av SIS styrelse prioriterade medel för arbete inom området yttre miljö.

Mot denna bakgrund vill jag betona det väsentliga i att utvecklingen mot miljöanpassade produkter inte hämmas eller förhindras därför att hänsyn inte har tagits till miljöfrågor i standardiseringsarbetet. Enligt min mening skall miljökonsekvenser vara utredda och hänsyn till dem skall tas, särskilt vid utarbetande av produkt- och processtandarder. Detta ligger också i linje med de förslag som presenterats inom ISO och av CEN:s arbetsgrupp miljö. Sverige bör kraftfullt verka för en sådan internationell utveckling. Statens bidrag till standardiseringsarbetet ges bl.a. mot bakgrund av statens specifika ansvar när det gäller medborgarnas skydd för liv, hälsa, miljö och egendom. Därför bör enligt min mening som villkor för statligt stöd till standardiseringsarbete i Sverige i framtiden gälla att miljöhänsyn skall tas.

Jag har noterat att SIS tillsammans med intressenter, näringslivet, myndigheter och organisationer beslutat bilda en referensgrupp för policyfrågor inom miljöområdet. Detta bör vara en god bas för möjligheterna till förstärkning av miljöfrågornas betydelse inom standardiseringen.

Den ökade omfattningen av standardisering inom miljöområdet i kombination med standardiseringens nya roll i Europa ger upphov till en rad frågor om möjligheterna att garantera miljöhänsyn i standarder som blir bindande, om miljömyndigheternas roll, om arbetets organisation och finansiering m.m.. Det ligger i statens intresse att det finns ett permanent organ inom detta område. Ett särskilt råd för standardiseringsfrågor om yttre miljön bör därför övervägas. Jag avser mot denna bakgrund att inom kort återkomma till regeringen med förslag om ett uppdrag till berörda myndigheter för att få dessa frågor närmare belysta.

6 Kemikaliekontroll

6.1 Utgångspunkter

Mitt förslag: De principer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling som föreslås i denna proposition bör även gälla för kemikaliekontrollen.

Skälen för mitt förslag: Omkring 100 000 kemiska ämnen används i dag kommersiellt. Av dessa står 1 400 för drygt 95 % av den totala kemikalieanvändningen. I Sverige uppskattas antalet ämnen i kommersiellt bruk till cirka 20 000.

En utgångspunkt för kemikaliekontrollen i Sverige är att tillverkare och importörer har huvudansvaret för de kemiska ämnen och produkter som de levererar. Det innebär att de bl.a. är skyldiga att utreda kemikalernas egenskaper och informera om skaderisker och om förebyggande åtgärder av betydelse från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Även användarna av kemiska produkter, dvs. både företag, offentliga organ och enskilda konsumenter, har dock en viktig roll i kemikaliehanteringen.

Kemikaliekontrollens syfte är att minska riskerna för skador på människor och miljö av kemiska ämnen och produkter. För arbetet med kemikaliekontrollen finns tre övergripande mål.

Kunskapsmålet innebär att kemiska ämnen och produkter skall vara väl utredda med avseende på sina effekter på hälsa och miljö. Ansvaret för detta vilar på tillverkaren, importören eller leverantören.

Produktmålet innebär att så ofarliga produkter som möjligt skall användas. Skadliga ämnen och produkter skall så långt det är möjligt ersättas med mindre skadliga och helst helt ofarliga sådana (substitutionsprincipen). Den som tillverkar eller importerar produkter skall välja en ur hälso- och miljösynpunkt så bra produktsammansättning som möjligt. Hälso- och miljöaspekterna måste beaktas vid såväl utveckling som inköp av kemiska produkter. Även användarna har ett ansvar för att tillämpa substitutionsprincipen och för att ordna med en säker hantering.

Hanteringsmålet innebär att potentiella risker skall undanröjas genom säker hantering av kemiska produkter. En förutsättning för detta är att både konsumenter och yrkesmässiga användare får god information från leverantören om hanteringen av kemikalier.

Den omfattande internationella handeln med kemiska produkter gör att kemikaliekontrollen inte kan bedrivas effektivt på enbart nationell nivå. Det internationella samarbetet är av avgörande betydelse för en effektiv kemikaliekontroll. Sverige har i olika internationella sammanhang drivit krav på och fått gehör för mer tillförlitliga analyser av och bättre kunskaper och dokumentation om kemikalier. Sverige driver också frågan om begränsningar av användningen av särskilt skadliga ämnen.

Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket redovisade år 1990 ett regeringsuppdrag där förslag lämnades till avvecklings- eller begränsningsplaner för användningen av tretton ämnen/ämnegrupper. Avvecklingsplaner för dessa ämnen presenterades i den miljöpolitiska propositionen år 1991 (prop. 1990/91:90). De tretton ämnena är metylenklorid, perkloretylen, trikloretylen, bly, kvicksilver, kadmium, tennorganiska föreningar, klorparaffiner, ftalater, nonylfenoletoxylater, bromerade flamskyddsmedel, arsenik och krom. För dessa ämnen finns planer för avveckling eller riskbegränsning. I vissa fall kommer resultat att nås genom överenskommelser med industrin om avveckling, i andra fall har numera förbud införts för import, tillverkning, försäljning och användning. I samtliga fall betonas vikten av ett parallellt aktivt arbete för internationell samverkan och internationella överenskommelser. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket arbetar vidare med hur begränsningarna skall genomföras samt följer upp hur avvecklingen fortlöper.

I detta sammanhang vill jag nämna att det enligt min mening finns anledning att överväga även andra sätt än de nuvarande att få företagen att inkludera hälso- och miljörisker i produktens pris. Regeringen har tillsatt en utredare för att se över miljöskadeförsäkringen (Dir. 1992:13). I uppdraget ingår att utreda hur tillverkare, importörer och andra som hanterar kemikalier kan åläggas att vara ansvarsförsäkrade för sin produkt i de fall de inte redan har en ansvarsförsäkring. Det ingår också att utreda om försäkringsbolagen fastställer premierna på ett sätt som beaktar den aktuella kemikaliens risk och om det finns behov av att komplettera det nuvarande försäkringssystemet med en obligatorisk ansvarsförsäkring och i så fall lämna förslag om hur en sådan försäkring bör konstrueras. Utredningsuppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 augusti 1993.

6.2 Kemikaliekontroll för ett kretsloppssamhälle

Mitt förslag: Som närmare riktlinjer för kemikaliekontrollen inom ramen för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling skall gälla

- att flödena och användningen av hälso- och miljöskadliga kemikalier bör minska. De flöden som ändå innehåller skadliga kemikalier bör i möjligaste mån slutas. Systematisk riskhantering av kemikalier behöver utvecklas ytterligare. Användningen av de mest skadliga ämnena bör avvecklas. Planer för riskbegränsning bör tas fram för ett antal ämnen inom en femårsperiod.

- att substitutionsprincipen bör hävdas internationellt och tillämpningen i Sverige utvecklas.

- att arbetet med att öka kunskaperna om och begränsa riskerna med hälso- och miljöskadliga kemikalier bör intensifieras. Detta arbete bör i princip bekostas och bedrivas av industrin enligt principen om att förorenaren skall betala.

- att kemikaliekontrollen så långt möjligt bör genomföras i internationellt samarbete och Sverige bör där vara aktivt pådrivande.

Skälen för mitt förslag: Ett av de viktigaste skälen för att skapa kretslopp är att minska den diffusa spridningen av skadliga ämnen till naturen. Det gäller därför att dels minska flödena av skadliga kemiska ämnen, dels att i möjligaste mån sluta dessa flöden. Att återvinna är inte tillräckligt eftersom helt slutna materialflöden inte kan åstadkommas. Återvinning kan aldrig bli fullständig utan skadliga kemikalier kommer till viss del att hamna i avfallet eller i naturen. Själva återvinningsprocessen ger upphov till förluster i form av utsläpp och avfall. Vissa produkter är i stort sett omöjliga att återvinna.

En väl fungerande kemikaliekontroll är en förutsättning för att uppnå ett kretsloppssamhälle. För att rätt prioritera insatser vid utveckling av kretslopp behövs bl.a. en allmän kunskap om kemiska ämnens egenskaper och om deras förekomst i produkter och varor. De insatser som för

närvarande görs, i första hand av Kemikalieinspektionen i internationellt samarbete, för att öka kunskaperna om existerande kemikalier är därför viktiga och ger tillsammans med införande av förhandsanmälan av nya kemiska ämnen ett väsentligt underlag för att identifiera skadliga kemikalier. Lika angeläget är det att förbättra kunskapen om flödena av kemiska ämnen via produkter och varor ute på marknaden. Då ges möjlighet att bedöma vilka risker som flödena kan orsaka, att prioritera bland riskabla produkter och varor samt att välja lämpliga åtgärder för riskbegränsning. För att kunna utveckla säkra återvinningssystem för angelägna materialslag kan tillsatser av skadliga ämnen i olika material behöva avvecklas, t.ex. kadmium, klorparaffiner och bly i plast.

Den kunskap om kemikalier som tas fram måste spridas vidare med produkter och varor så att man i varje hanteringsled blir uppmärksam på riskerna och kan tillgodose behov av återvinning och återanvändning eller avveckling av skadliga ämnen. Det är i detta sammanhang angeläget att t.ex. fortsätta att utveckla de regler om märkning av miljöfarliga kemiska produkter som Kemikalieinspektionen utfärdat och som gäller från den 1 januari 1993. Informationssystem behöver utvecklas också för varor som på grund av sitt innehåll av skadliga ämnen kan skada miljön. I dessa frågor krävs internationellt samarbete och harmonisering för att få genomslag för regelsystemen.

Vissa särskilt riskabla kemiska ämnen eller vissa användningar av dem måste förbjudas eller starkt begränsas om det inte kan säkras att de inte når miljön i skadlig mängd. Exempel på sådana ämnen, där restriktioner redan finns är CFC, klorerade lösningsmedel, kvicksilver, kadmium, bly och vissa ämnen i bl.a. båtbottnfärger och träskyddsmedel. I detta sammanhang är det även angeläget att ta fram underlag avseende förekomst av särskilt giftiga ämnen (dioxin, PCB etc.) i kemiska produkter och varor samt föreslå eventuella restriktioner. Jag återkommer i nästa avsnitt särskilt till frågan om användning av vissa kemikalier som innehåller klor.

Jag har redan berört den pågående avvecklingen av vår användning av kvicksilver, kadmium och bly. Jag kommer strax att föreslå hur vi skall stimulera återlämningen och förbättra omhändertagandet av uttjänta nickel/kadmiumbatterier. Bakgrunden är att dessa metaller är särskilt farliga för miljö och hälsa.

Metaller är grundämnen och förekommer naturligt i miljön. Genom den industriella, storskaliga användningen av metaller kan metallernas förekomst i miljön öka avsevärt över den naturliga bakgrunds-nivån, och de naturliga processerna störs. Det är därför viktigt att minska de nuvarande och framtida flödena av metaller.

Kemikalieinspektionen har meddelat föreskrifter (KIFS 1990:10) om träskyddsbehandlat virke som bl.a. innebär begränsningar i användningen av PCB, arsenik- och kromföreningar. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 januari 1992. Genom omfattande insatser från Kemikalieinspektionen och branschorganisationer har information spritts om dessa nya bestämmelser. Kemikalieinspektionen har vidare genomfört tillsynsprojekt riktat mot impregneringsanläggningar och återförsäljare för träskyddsbehandlat virke. Av en nyligen upprättad rapport från Kemi-

kalieinspektionen framgår att dessa informationsinsatser förväntas ge påtagligt resultat under första halvåret 1993. Kemikalieinspektionen kommer senast den 1 juni 1993 att lämna en slutlig rapport till regeringen om effekterna av inspektionens föreskrifter.

Systematisk riskhantering behöver utvecklas ytterligare särskilt i fråga om sådana kemikalier vars hantering innebär stora risker. Efter vad jag har erfarit har Kemikalieinspektionen för sitt fortsatta arbete i detta sammanhang delat in de kemiska riskerna i tre grupper enligt följande:

- Oacceptabel risk redan på kort sikt.
- Risk som måste reduceras men där en långsammare takt kan accepteras.
- Negligerbar risk.

På vilken risknivå ett ämne hamnar avgörs av ämnets egenskaper och i vilken grad människor och miljö exponeras. Särskilt giftiga tungmetaller och mycket långlivade och giftiga organiska föreningar kan exempelvis inte ens på kort sikt accepteras annat än i ytterst begränsad och välkontrollerad användning som kan ske utan att människor eller miljö exponeras. På sikt måste industriell användning av sådana ämnen i princip avvecklas.

Vilka styrmedel som behöver sättas in för att på ett effektivt sätt minska riskerna med de skadliga kemikalierna måste bedömas efter arten och graden av risken. Det kan bli fråga om t.ex. förbud, ekonomiska styrmedel, krav på eller stimulans till återvinning eller återanvändning, frivilliga begränsnings- eller avvecklingsåtgärder inom näringslivet, opinionsbildning för en restriktiv kemikalieanvändning osv.

Jag räknar med att det systematiska riskhanteringsarbete som Kemikalieinspektionen har inlett kommer att leda till bättre underlag för att identifiera och begränsa förekomsten av särskilt riskabla kemikalier och införa återvinning eller återanvändning av varor när förbud för tillfället inte är möjligt eller lämpligt. I detta sammanhang behöver konkreta planer för riskbegränsning tas fram för ämnen som innebär stora hälso- eller miljörisker och som har en sådan spridning i samhället att centrala begränsningsåtgärder blir nödvändiga för att nå resultat. I de flesta fall måste av resurs- och kompetensskäl dock riskbegränsning uppnås genom fortlöpande åtgärder från dem som hanterar kemikalier utan sådan central styrning som särskilda begränsningsplaner innebär. För att öka företagens insatser behöver generella riktlinjer t.ex. för tillämpningen av substitutionsprincipen tas fram av Kemikalieinspektionen samt tillsyn och rådgivning utvecklas ytterligare av Kemikalieinspektionen och andra tillsynsmyndigheter. Kunskapsspridning och opinionsbildning har stor betydelse för att driva på utvecklingen mot mindre farliga kemikalier och säkrare hantering. Enligt min bedömning bör det vara möjligt att ta fram konkreta riksbegränsningsplaner för uppskattningsvis 25-50 ämnen inom en femårsperiod. Den omfattande gränsöverskridande varuhandeln gör vidare att det krävs internationellt samarbete för att begränsnings- och avvecklingsåtgärder skall få full effekt. Sverige bör fortsätta att spela en aktivt pådrivande roll i dessa frågor.

Teknik för återvinning av kemikalier behöver utvecklas inom olika verksamheter såsom processindustrier, verkstäder osv. Där är också

angeläget att vid utveckling av produkter, material och varor ta hänsyn till behov av återvinning, så att inte denna försvåras. Genom rätt avvägda krav kan teknisk utveckling och forskning stimuleras. Möjligheterna att ersätta svårnedbrytbara och giftiga kemikalier med mindre farliga bör ägnas särskild uppmärksamhet.

6.3 Klor

Min bedömning: Kemikalieinspektionen bör ges i uppdrag att i samråd med Statens naturvårdsverk identifiera sådan användning av klor och klorerade organiska ämnen i Sverige som bör begränsas samt ge förslag till avveckling eller andra riskbegränsade åtgärder.

Skälen för min bedömning: Många klorerade organiska föreningar utgör genom sin stabilitet och giftighet ett miljöproblem som har varit känt under många år. Många klorerade organiska föreningar lagras i sediment och ackumuleras i levande organismer. Det finns således anledning att se med särskilt allvar på klorerade ämnen, särskilt de naturfrämmande klorföreningarna. Riksdagen har tidigare beslutat om avvecklingsplaner för flertalet klorerade organiska lösningsmedel och sådana klorerade organiska ämnen som skadar ozonskiktet. Riksdagen har vidare tagit ställning till riktlinjer för utsläpp från pappersmassatillverkning som innebär långt gående begränsning av utsläpp av klorerade organiska ämnen. Jag kommer i senare avsnitt att beröra hur miljöpåverkan från användningen av PVC och andra klorerade plaster skall begränsas.

Naturvårdsverket har nyligen på uppdrag av regeringen utrett om en avgift/skatt på utsläpp av klorerade organiska ämnen från tillverkning av klorblekt pappersmassa. Naturvårdsverket konstaterar i sin redovisning till regeringen (dnr M92/2140/5) att utsläppen av dessa ämnen i Sverige redan har begränsats kraftigt. I avsikt att begränsa effekterna av samtliga utsläpp bör åtgärder nu vidtas för att begränsa även andra utsläpp från skogsindustrin. Naturvårdsverket anser dock att en skatt/avgift eller andra åtgärder kan vara av betydelse för att i internationella förhandlingar kunna påverka andra länder. Sverige kommer att ta upp frågan om bl.a. införandet av miljöavgifter/skatter inom ramen för arbetet inom Helsingforskommissionen (HELCOM).

Klor är ett allmänt förekommande grundämne. Det finns en naturlig cirkulation av klorföreningar. Huvuddelen av dessa utgörs av oorganiska klorider, men naturliga organiska klorföreningar förekommer också. Klor och klorföreningar utnyttjas som baskemikalier i industrin. Klor används bl.a. för blekning av pappersmassa och för tillverkning av PVC. Ett annat viktigt användningsområde är för klorering av dricksvatten, badvatten och kylvatten för att hämma bl.a. bakterietillväxt.

I olika processer där klor ingår finns en risk för bildning av stabila organiska klorföreningar med miljöskadliga effekter. Det är därför angeläget att begränsa användningen av klor till sådana områden där det inte finns mindre miljöskadliga ämnen att tillgå, och där nyttan av användningen väger tyngre än miljö- och hälsorisken. Kunskapen om naturliga bildnings- och spridningsvägar för organiska klorföreningar i miljön behöver samtidigt öka. Kemikalieinspektionen bör därför få i uppdrag att i samråd med Statens naturvårdsverk identifiera sådan användning av klor och klorerade organiska föreningar som bör begränsas samt ge förslag till avveckling eller andra riskbegränsande åtgärder. Jag avser därför att inom kort återkomma till regeringen med förslag om ett sådant uppdrag.

6.4 Tvätt-, disk- och rengöringsmedel

Min bedömning: Kemikalieinspektionen bör få i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket göra en analys av vilka hälso- och miljörisker som användning av tvätt-, disk- och rengöringsmedel orsakar, redovisa vilken produktutveckling mot mindre skadliga produkter som är på gång samt ge förslag till de åtgärder som behövs för att påskynda utvecklingen.

Skälen för min bedömning: Vissa tvätt-, disk- och rengöringsmedel innehåller ämnen med skadlig påverkan på hälsa och/eller miljö. De används dessutom i stora volymer och har en spridd användning. De kan inte heller fångas in i direkta kretslopp utan sprids diffust med avloppsvattnet till den yttre miljön. Det är enligt min mening angeläget att minska riskerna med användningen av vissa ämnen som finns i tvätt- och rengöringsmedel och att påskynda en utveckling mot mindre skadliga ämnen.

Fosfor är en begränsad resurs. Fosfor används bl.a. i gödselmedel där det inte kan ersättas med något annat ämne. Ett annat viktigt skäl till att användningen av fosfor måste minska är att små avloppsanläggningar som regel inte har någon fosforrening. Användning av fosforhaltiga tvättmedel bidrar till övergödning av sjöar och hav. Användningen av fosfortillsatser i tvättmedel har emellertid minskat samtidigt som många reningsverk numera har hög reningsgrad med avseende på fosfor. Utsläppsvillkoren för de svenska avloppsreningsverken är internationellt sett stränga. Trots detta bör användningen av fosforhaltiga tvätt- och rengöringsmedel fortsätta att minska.

Kunskaper om hälso- och miljöeffekter hos alternativen till fosfor i tvättmedel är dock ofta bristfälliga. För tre vanligen använda grupper av alternativa ämnen har dock Naturvårdsverket sammanställt kunskaper; LAS, Zeolit A och polymera komplexbildare. Naturvårdsverkets be-

dömning är att dessa komponenter inte utgör det hot mot miljön som tidigare befarats.

Nonylfenoletoxylater är en annan komponent som bl.a. används i tvättmedel. Nonylfenoletoxylater och dess nedbrytningsprodukter har dokumenterat negativa egenskaper för miljön. I samband med propositionen En god livsmiljö (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) fastställdes en avvecklingsplan för nonylfenoletoxylater som innebär att minst 90 % av användningen i Sverige bör ha upphört till år 2000. Det ankommer på Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen att fortlöpande följa och redovisa användningen av nonylfenoletoxylater i Sverige och vid behov föreslå ytterligare åtgärder för att användningen skall kunna minskas med 90 % till år 2000.

I olika sammanhang har vissa tvätt- och rengöringsmedel samt ingående komponenter studerats utifrån hälso- och miljösynpunkt. Jag kan t.ex. nämna en rapport från Kemikalieinspektionen med en granskning av bilvårdsprodukter och förslag till förändringar i miljövänlig riktning av sådana produkter (KemI Nr 1/90, Bilvårdsprodukter). Kemikalieinspektionen har bl.a. genom sin tillsynsverksamhet verkat för en övergång till mindre farliga alternativ. En annan rapport som bör nämnas är en rapport om tvätt- och rengöringsmedel för hushållsbruk (KemI Nr 7/90, Tvätt- och rengöringsmedel för hushållsbruk).

Inom Naturvårdsverket pågår arbete med att kartlägga kemikalieanvändningen inom industri, bilvårdsanläggningar och hushållssektorn. Arbetet syftar till att ge underlag för att upprätta förslag till program för en stegvis avveckling av innehållet av vissa miljöfarliga organiska ämnen i slam från kommunala avloppsverk. Vidare pågår arbete med att identifiera särskilt hälso- och miljöfarliga ämnen i slammet. Resultatet skall redovisas senast den 1 juli 1993.

Även arbete för att underlätta konsumenternas produktval pågår. Som jag tidigare nämnt, har den Nordiska miljömärkningen tagit fram kriterier för tvättmedel och Svenska Naturskyddsföreningens Bra Miljöval för tvätt- och rengöringsmedel. Detta arbete har varit starkt pådrivande för utvecklingen mot mindre skadliga produkter.

Det är enligt min bedömning angeläget att påskynda utvecklingen mot mindre hälso- och miljöskadliga tvätt- och rengöringsmedel. Särskilt angeläget är att identifiera och föreslå begränsning eller avveckling av användningen av sådana komponenter som är olämpliga eller skadliga med hänsyn dels till risk för störningar i vattenreningsprocesser, dels till miljöeffekterna på recipienterna. Dessutom bör, som jag tidigare anför, användningen av fosfor i tvättmedel minska. Jag avser därför att i annat sammanhang föreslå regeringen att ge Kemikalieinspektionen i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket kartlägga användningen av kemiska ämnen i tvätt-, disk- och rengöringsmedel. Med utgångspunkt i denna kartläggning bör inspektionen göra en analys av vilka hälso- och miljörisker som användning av tvätt-, disk- och rengöringsmedel orsakar, redovisa vilken produktutveckling mot mindre skadliga produkter som är på gång samt ge förslag till åtgärder inklusive begränsningar som behövs för att påskynda utvecklingen.

7.1 Bakgrund

En långsiktigt hållbar tillväxt och samhällsutveckling kräver ett mer resurshushållande samhälle och en miljöanpassad varuproduktion. Detta innebär bl.a. att återanvändning, återvinning eller återföring till naturens kretslopp underlättas och att avfallet minimeras.

Återvinningen kan dock aldrig bli fullständig och kan inte eliminera behovet av andra miljöåtgärder. För att motverka risken för att utsläpp till mark, luft och vatten i samband med tillverkning, användning och avfallshantering skall leda till skada för hälsa och miljö krävs att användningen av miljöskadliga ämnen i varuproduktion minimeras eller i vissa fall tas bort helt.

Miljöskyddslagen (1969:387) har till syfte att bl.a. minska utsläppen från produktionsprocesser. Däremot har, med något undantag, särskilda regler inte införts som syftar till att göra en vara som sådan återvinningsbar eller mindre skadlig för miljön. Det är nödvändigt att också påverka varornas utformning genom att beakta deras miljöpåverkan redan från början. Erfarenheter visar att ett sådant tillvägagångssätt effektivt kan stimulera till ökad återvinning och slutna kretslopp och därmed förebygga uppkomsten av avfall. Producenterna har en betydelsefull roll när det gäller att minska avfallet från produkter och att öka återvinningen av produkter och avfall. Ekonomiska motiv för dem att ägna intresse och avdela resurser för arbete med denna inriktning erbjuds inom ett marknadsekonomiskt system, men incitamenten är i dag svaga. För att tillverkare och importörer skall påverkas att ta större miljöhänsyn behöver marknadens signaler förstärkas. Ett sätt är att utkräva producentansvar.

Producentansvar kan förekomma i flera former och i flera steg. Den allmänna ramen för producentansvaret fastställs genom de ambitioner och mål som gäller för miljöpolitiken. Det kan gälla att inom ramen för en avfallssnål resurshantering inom viss tid uppfylla en viss återvinningsnivå. Huvudansvaret för att målen uppnås ligger inom ett system med producentansvar på den som tillverkar, importerar eller säljer varor till konsumenterna. Lagstiftning med förbud och regleringar är ett medel och inte ett mål för att åstadkomma producentansvaret. I den mån de miljöpolitiska målen kan uppnås utan tvångsåtgärder bör frivilliga lösningar eftersträvas. Det första steget kan innebära att producenterna tar ansvaret genom frivilliga åtgärder för att miljömålen uppnås. Detta förutsätter dock att producenterna har kunskap om miljöproblemen. Enligt lagen om kemiska produkter åligger det den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt att bl.a. genom egna undersökningar eller på annat sätt se till att det finns tillfredsställande utredningar för bedömning av vilka hälso- och miljöskador som produkten kan orsaka. Det är emellertid även viktigt att de myndigheter som har ansvar inom miljöområdet informerar producenterna och för en dialog med dessa för att snabbt och smidigt försöka lösa uppkommande problem. Ett sätt kan också vara allmänt upplagda informationskampanjer riktade till allmän-

heten. På många områden förekommer också att berörda företag genom överenskommelser sinsemellan får till stånd ett fruktgivande samarbete. Sådana samarbetsformer har enligt min mening förekommit i alltför liten utsträckning på det miljöpolitiska området. Särskilt inom avfalls-hanteringsområdet finns det goda förutsättningar för företagen att genom samarbete på frivillig väg uppfylla producentansvaret.

När tillräckliga förutsättningar inte finns för att åstadkomma resultat på frivillig väg är ekonomiska styrmedel ett sätt att stimulera företagen att uppfylla sitt ansvar. På miljöområdet har sådana styrmedel främst använts inom trafiksektorn men måste i framtiden få ett ökat utrymme. Principen om förorenarens kostnadsansvar, Polluter Pays Principle (PPP), som samtliga OECD-länder i princip ansluter sig till genom bl.a. ett flertal överenskommelser, är ett exempel på ekonomiskt producentansvar. I denna princip slås fast att förorenaren är skyldig att svara för kostnaderna för att begränsa föroreningen. Givetvis finns det ändå situationer när det krävs ingripande i form av tvingande lagstiftning för att åstadkomma ett önskat resultat. En lagstiftning behöver dock inte under alla omständigheter vara till nackdel för företagen. För att åstadkomma konkurrensneutralitet kan det ha ett värde i sig att genom lagstiftning slå fast vad man i praktiken är överens om och därigenom bekräfta ett rådande förhållande.

Som exempel på viktiga regler om producentansvar som redan gäller kan jag nämna tillverkarens skyldighet enligt lagen om kemiska produkter att så långt som möjligt ersätta skadliga ämnen med mindre skadliga, den s.k. substitutionsprincipen. Denna princip är ett exempel på att lagstiftningen på vissa områden måste vara pådrivande för att uppsatta mål skall nås.

Begreppet "producent" kan i dessa sammanhang användas för såväl råvaruleverantören och tillverkaren av en vara som för den som hantlar varan i senare led. Ibland används producentbegreppet som en samlande beteckning för flera olika typer av aktörer. Det är därför viktigt att i varje diskussion om producentansvar vara klar över vilka aktörer och vilket slags ansvar som avses.

Flera länder i Europa har under senare år vidtagit åtgärder eller planerar att vidta åtgärder som syftar till att införa olika typer av producentansvar. I Sverige har en arbetsgrupp inom regeringskansliet utrett frågor i anknytning här till. Rapporten (Ds 1992:58) Varor som faror har lagts fram våren 1992. Till bakgrunden för mina förslag hör också den inom Miljö- och naturresursdepartementet upprättade promemorian (Ds 1992:59) Producentansvar för avfall, Förpackningsutvecklingens slutbetänkande (SOU 1991:76 och SOU 1991:77), Miljön och förpackningarna samt riksdagens beslut från år 1990 (prop. 1989/90:100 bil.16, bet. 1989/90:JoU16, rskr. 1989/90:241) om målet att från år 1994 sortera allt avfall. Kommunerna har också getts möjlighet att differentiera avfallstaxor för att styra mot detta mål samt att ta ut avgifter för långsiktiga investeringar. Ett särskilt forskningsanslag finns även för avfall och återvinning sedan år 1990. Ytterligare utgångspunkter för mina överväganden har varit att åstadkomma en ökad flexibilitet i avfallshanteringen och ett ökat kostnadsmedvetande. Detta bör åstadkom-

mas genom att producenterna ges incitament att påverka det avfall som de själva genererar, samtidigt som de måste ta ett större ansvar för kostnaderna och väga dessa mot kostnaderna för andra åtgärder. Kostnaderna kommer därigenom att föras till den verksamhet som orsakar dem. Jag förutsätter att detta leder till att kostnader för avfall i framtiden i högre grad beräknas och planeras i anslutning till produktens utformning, produktion och distribution.

Prop. 1992/93:180

7.2 Producentansvar

Mitt förslag: Lagstadgat producentansvar införs.

Promemorians förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av dem som har tagit ställning i fråga om producentansvar är positiv till förslaget. Några remissinstanser anser att förslaget innebär ett alltför generellt bemyndigande för regeringen.

Skälen för mitt förslag: Den tekniska och kommersiella utvecklingen har inneburit en ökad användning av miljöskadliga ämnen i varor. Detta leder till att sådana ämnen ökar i avlopp och avfall. Varje år tillkommer dessutom ett betydande antal nya varor på marknaden. Många av dessa varor kan komma att vålla bekymmer i avfallsledet. Det är uppenbart att det behövs ytterligare incitament så att varuproduktionen och avfallshanteringen blir bättre ägnad än för närvarande att passa in i ett kretslopp.

I riksdagens beslut år 1975 om återvinning och omhändertagande av avfall (prop. 1975:32, bet. 1975:JoU10, rskr. 1975:161) lades principen om producentens ansvar för avfallshanteringen fast. I propositionen angavs således bl.a. att ansvaret för att avfall kan tas om hand på ett från miljö- och resurssynpunkt riktigt sätt i första hand måste åvila producenten. Innan produktionen av en vara påbörjas bör det vara känt hur det avfall som är en följd av själva produktionsprocessen skall behandlas och hur den färdiga varan skall omhändertas sedan den har använts. Någon lag med direkt funktion som styrmedel för att förverkliga producentansvaret i denna bemärkelse infördes dock inte i samband med 1975 års avfallspolitiska beslut.

Våren 1990 antog riksdagen regeringens förslag (prop. 1989/90:100 bil. 16, bet. 1989/90:JoU16, rskr. 1989/90:241) till ett delvis nytt avfallsprogram. Till de frågor som behandlades särskilt i propositionen hörde producentansvaret och nödvändigheten av att detta kommer till uttryck i betydligt större utsträckning än i dag. Någon skärpt lagstiftning för näringslivet infördes dock inte heller denna gång. I stället konstaterades att ekonomiska styrmedel skall utvecklas inom avfallsområdet och att en systematisk avveckling av användningen av olika miljöstörande ämnen skall komma till stånd. Dessutom ändrades lagen om kemiska produkter i syfte att tydliggöra kravet på bl.a. industrin att

byta ut miljöskadliga ämnen i varor. I syfte att utkräva producentens informationsansvar infördes en skyldighet för företag m.fl. att lämna löpande uppgifter till kommunerna om sina materialflöden samt om vilken typ och vilka mängder avfall som uppkommer.

Enligt min mening har industrin hittills endast i begränsad omfattning arbetat efter den princip om producentansvar som riksdagen beslutade om år 1975. Inte heller producentens skyldighet att byta ut skadliga ämnen mot mindre skadliga har i tillräcklig utsträckning iakttagits när det gäller sammansättningen av de producerade varorna.

Ansvar för att utveckla miljöanpassade varor - varor som också kan fungera i ett kretslopp - bör som jag redan har framhållit ligga på producenterna av varorna. Det är i första hand producenterna som har den reella möjligheten att känna till sammansättningen av olika produkter och bedöma deras miljöeffekter i avfallsledet. De praktiska möjligheterna är små för myndigheter, kommuner eller andra offentliga instanser att ha lika ingående kunskaper eller att genomföra detaljerade granskningar av enskilda varor. Producenterna kan emellertid inte i tillräcklig utsträckning förväntas självmant satsa på miljöanpassad produktutveckling, om inte förutsättningar föreligger för att en sådan satsning skall kunna bli företagsekonomiskt fördelaktig. Vikten av informationsinsatser för att få konsumenterna att efterfråga miljövänliga produkter bör därför betonas. Miljömärkning är ett exempel på en viktig beteendepåverkande åtgärd. Om tillgång och efterfrågan på miljöanpassade varor trots detta inte ökar i tillräcklig omfattning kan särskild styrning behövas.

Hittills har vi i Sverige främst tillämpat administrativa regler och förbud. Denna typ av styrning kommer att behövas även framgent, framför allt när det gäller att begränsa eller avveckla användningen av hälso- och miljöskadliga kemikalier m.m. Det är också viktigt med en utbredd tillämpning av reglerna om substitution av hälso- och miljöskadliga ämnen.

Jag har funnit att det finns starka skäl att i lagstiftningen införa en möjlighet att föreskriva om fysiskt och ekonomiskt producentansvar för förbrukade varor och avfall.

Med fysiskt producentansvar avses 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 omhändertas på sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering. På motsvarande sätt avses i det följande med ekonomiskt producentansvar skyldighet att helt eller delvis täcka kostnaderna för bortforsling, återanvändning, återvinning eller slutligt omhändertagande på annat miljömässigt godtagbart sätt.

Detta synsätt är också i linje med de principer som tillämpas inom EG. I rådets direktiv 75/442/EEG, ändrat 91/156/EEG om avfall föreskrivs i artikel 15 att i enlighet med principen "förorenaren betalar" skall kostnaden för bortskaffande av avfall belasta

- den innehavare som låter en insamlare eller ett företag som avses i direktivets artikel 9 hantera avfallet, och/eller

- de tidigare innehavarna eller tillverkaren av den produkt från vilken avfallet härrör.

Flera remissinstanser, däribland *Statens naturvårdsverk*, *Koncessionsnämnden för miljöskydd*, *Svenska kommunförbundet* och *Svenska Renhållningsverks-Föreningen*, anser att det i departementspromemorian presenterade förslaget om lagstadgat producentansvar kan vara ett bra medel för att minska avfallets miljöpåverkan. Bl.a. *Sveriges Industriförbund* och *Svenska Arbetsgivareföreningen*, har uttalat att även om man är positiv till principen om producentansvar, är det framförda lagförslaget alltför generellt utformat. *Industriförbundet* förordar bl.a. ett stegvis införande av producentansvar där man för varje område preciserar de mål man vill uppnå. *Grossistförbundet Svensk Handel* är i sitt remissutlåtande genomgående negativt till förslaget och hävdar bl.a. att införande av producentansvar måste föregås av noggrann analys av för- och nackdelar.

Att nu utvidga producentansvaret genom att lägga insamlings- och hanteringsskyldighet på producenten skapar incitament för minskade avfallsmängder, renare produktion, ökad återvinning och slutna kretslopp. På detta sätt blir skyldigheten att omhänderta uttjänta varor ett effektivt instrument för att stimulera en miljöanpassad produktutveckling. Skyldigheten skall vara förenad med krav på ett miljöriktigt omhändertagande och, i relevanta fall, krav på återanvändning eller materialåtervinning.

Erfarenheten från sådana branscher där företag har tvingats att själva ombesörja och betala en miljöriktig avfalls- resp. restprodukthantering visar att antalet miljö- och hälsofarliga komponenter och materialslag i deras produkter minskar. Detta gäller bl.a. för förpacknings- och bilindustrin i Tyskland. Jag bedömer också att detta producentansvar på sikt kommer att leda till att produkterna konstrueras på ett sådant sätt att de blir lättare att demontera och återvinna. I detta sammanhang är det, som *Arbetskyddsstyrelsen* anført, viktigt att även arbetsmiljöaspekterna och arbetarskyddsfrågorna beaktas när det gäller utveckling av system för återvinning m.m. av olika avfallsslag.

Beträffande aluminiumburkar, finns det redan ett lagstadgat fysiskt och ekonomiskt producentansvar. Detta system, som grundar sig på lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium, administreras av marknadens parter när det gäller både återtagning och återvinning. Myndigheternas roll är begränsad till att ange målen för verksamheten och att övervaka att dessa nås.

Ett annat exempel på lagstadgat producentansvar är retursystemet för blybatterier. Även i detta system administreras och finansieras återtagning och återvinning av marknadens parter.

Särskilt beträffande kapitalvaror kan ett återtagnings- och hanteringsansvar för den slutlige producenten vara ett effektivt sätt att styra mot bl.a. miljöanpassade produkter. Den slutlige producenten kan i sin tur ställa krav på underleverantörer av olika slag. I andra fall kan den som yrkesmässigt saluför en produkt vara den mest lämpade aktören för att återta den uttjänta varan. Här får den som säljer varan i sin tur ställa krav på grossister, tillverkare eller importörer. I vissa fall kan det visa

sig motiverat att kombinera återtagningsansvaret med ett pantsystem, i syfte att uppnå en så hög insamlingsgrad som möjligt.

Innan producentansvar för ett varu- eller avfallsområde föreskrivs är det, enligt min mening, viktigt att konsekvenserna för såväl näringsliv som kommuner och berörda miljömyndigheter liksom för konsumenterna analyseras. Även de miljömässiga effekterna av producentansvaret måste analyseras på förhand. Jag delar *Industriförbundets* bedömning att producentansvaret bör införas stegvis där man för varje område anger de mål som eftersträvas. Ett stegvis införande är också enligt min mening nödvändigt, eftersom olika varuområden kommer att ha olika förutsättningar att snabbt bli föremål för lagstadgat producentansvar. Däremot är jag tveksam till generella avtal mellan myndigheter och branschorganisationer. Jag välkomnar dock frivilliga utfästelser som t.ex. införande av särskilda återvinningssystem m.m.

Jag är medveten om att olika varuområden eller avfallsslag lämpar sig mer eller mindre väl för producentansvaret. Detta kan också skifta över tiden, så att ett varuområde eller avfallsslag inledningsvis omfattas av endast ekonomiskt ansvar eller fysiskt ansvar för delar av hanteringen men på längre sikt ställs under fullständigt fysiskt och ekonomiskt producentansvar. Viktiga argument mot ett återtagnings- och hanteringsansvar för producenten är t.ex. svårigheterna att utöva tillräcklig kontroll, eller risker att oseriösa entreprenörer kommer att utnyttjas och genomföra en från miljösynpunkt felaktig hantering. Denna risk är naturligtvis särskilt allvarlig när det handlar om miljöfarligt avfall. Införande av producentansvar måste därför, som jag nyss nämnde, alltid föregås av noggranna lämplighets- och konsekvensanalyser.

Det är också viktigt att den kommunala avfallsplaneringen och tillsynen av efterlevnaden av miljövillkoren är effektiv. Producentansvar i form av återtagnings- och hanteringsansvar kan således, enligt min mening, inte ersätta det kommunala ansvaret för avfallshanteringen. Däremot kan ett ekonomiskt producentansvar för vissa varor m.m. vara ett bra komplement till det kommunala hanteringsansvaret. Ett sådant ekonomiskt producentansvar innebär att producenten av en vara eller ett avfall är skyldig att helt eller delvis stå för kostnaderna för varans eller avfallets insamling och återvinning. Jag vill erinra om att det redan i dag finns några avgiftssystem i tillämpning som motsvarar definitionen i detta förslag om ekonomiskt producentansvar, exempelvis den s.k. batteriavgiften. Enligt lagen (1990:1332) om avgifter för miljöfarliga batterier får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgifter som behövs för att täcka samhällets kostnader för att samla in och oskadliggöra batterier som är förbrukade eller inte längre används. Avgiften får tas ut av den som yrkesmässigt hanterar eller importerar batterier. Huvudprincipen bör dock vara att om ett producentansvar skall utkrävas så bör det i största möjliga utsträckning vara förbundet med en möjlighet att påverka kostnaderna för avfallshanteringen. Producenten bör därför endast i undantagsfall åläggas endast ett ekonomiskt producentansvar.

Mitt förslag: I renhållningslagen (1979:596) anges i en ny paragraf, 6 a §, att med producent avses i lagen den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning. Med producent avses även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövardssynpunkt. I en annan ny paragraf, 6 b §, bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, importerar eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Promemorians förslag: Överensstämmer i stort i sak med mitt förslag. Förpackningsutredningen har ett motsvarande lagförslag för förpackningar.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker förslaget. Några remissinstanser anser att bemyndigandet är för vidsträckt och avstyrker.

Skälen för mitt förslag: Avfallsfrågor i allmänhet behandlas i vår lagstiftning framför allt i renhållningslagen (1979:596). Enligt den lagen skall varje kommun svara för att hushållsavfall bortforslas och omhändertas. Regeringen får även i fråga om annat avfall än hushållsavfall inom en kommun föreskriva att avfallet skall forslas bort genom kommunens försorg och att kommunen skall se till att avfallet slutligt omhändertas.

I ett samhälle med en hög konsumtion av varor kan avfallsmängden i sig vara ett miljöproblem. För att komma till rätta med detta bör, som jag redan uttalat, ett större ansvar läggas på producenterna att miljöanpassa varorna. Målsättningen måste vara att öka återvinningen och återanvändningen av samhällets samlade resurser och därmed förebygga uppkomsten av avfall. Ett effektivt sätt att uppnå detta bör vara att ålägga den som producerar en vara att ta hand om varan när den är uttjänt. Detta kommer att bidra till att produkterna konstrueras så att de blir lättare att demontera och återvinna och så att mängden miljöskadliga ämnen i varor minimeras. Därför bör nu möjlighet skapas att successivt införa producentansvar, såväl fysiskt som ekonomiskt, för olika varu- och avfallsslag. Denna möjlighet bör införas genom en ändring i renhållningslagen. Regeringen föreslås därför få föreskriva om producentansvar för olika typer av varor eller avfall. Då detta införs skall, beträffande hushållsavfall, undantag från den kommunala skyldigheten att omhändertaga avfallet gälla. Producentansvaret innebär alltså att en producent av en vara eller en förpackning är skyldig att se till att avfallet av varan eller förpackningen bortforslas eller slutligt omhändertas.

Detta skulle lagtekniskt kunna utformas enligt två alternativa lösningar. Det ena alternativet är att ge regeringen ett bemyndigande att föreskriva om producentansvar. Det andra alternativet är att som *Uppsala universitet, juridiska fakulteten* och *Naturskyddsföreningen* föreslår redan nu införa ett krav på detta direkt i lagen. Enligt universitetet skulle en på sikt mera uthållig lagstiftningsteknik ha inkluderat en materiell bestämmelse som kunde återfinnas i antingen renhållningslagen eller i en utvidgad lag om kemiska produkter.

Avsikten med lagförslaget är att ett producentansvar skall kunna införas successivt på områden där detta är från miljö- eller resurshushållningssynpunkt motiverat, ekonomiskt rimligt och tekniskt möjligt. Jag anser därför att det är för tidigt att nu införa ett generellt krav på producentansvar direkt i lag. I stället föreslår jag att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får bemyndigande att föreskriva om detta producentansvar för särskilda fall. Med den lagtekniska lösning jag har valt kan man uppnå samma resultat som med ett direkt lagstadgande men stegvis när förutsättningar finns. Det är viktigt att arbetet sker i samråd med berörda branscher. Avsikten med förslaget är att i de fall ett producentansvar införs detta skall preciseras av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Föreskrifterna bör utformas så att de passar just det område som avses.

I det till lagrådet remitterade förslaget föreslogs att med producent skulle avses den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller innehar en vara eller en förpackning eller någon annan egendom. *Lagrådet* (vars yttrande finns in extenso i bilaga 5) menar att definitionen av en "producent" efter remissbehandlingen av departementspromemorian fått en utformning som blivit så vid att den närmast måste betraktas som innehållslös. Lagrådet påpekar att beskrivningen omfattar inte bara den som yrkesmässigt tillverkar eller importerar en vara eller en förpackning utan också den som yrkesmässigt innehar någon annan egendom. Med sistnämnda bestämning kommer enligt Lagrådets mening i praktiken var och en som är yrkesmässigt verksam att betraktas som producent i förhållande till all egendom, av vilket slag det än är, som ingår i hans näringsverksamhet. Som Lagrådet framhåller har ifrågavarande utvidgning i förhållande till departementspromemorian av beskrivningen i 6 a § skett med tanke på sådant avfall som inte är direkt relaterat till varor eller förpackningar, t.ex. processavfall och bygg- och rivningsavfall. Begreppet producent har förutom tillverkare och importör, avsetts omfatta även hela försäljningskedjan från grossist till detaljhandel. Enligt Lagrådet måste bedömningen i vad mån en så bestämd krets av tänkbara förpliktade kan godtas i en reglering av förevarande slag ske med utgångspunkt i vilka andra begränsningar som regleringen innehåller. Av intresse blir enligt Lagrådet då i detta fall den i 6 b § angivna förutsättningen, att den aktuella föreskriften i varje särskilt fall måste tillgodose att med varan, förpackningen eller avfallet skall förfaras på sådant sätt "som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering". Detta uttryckssätt får enligt Lagrådet anses ge uttryck för ett så pass tydligt bestämt och därmed kontrollerbart villkor att den tänkta, mycket omfattande avgränsningen av producentkretsen till nöds ändå

bör kunna accepteras. Vad särskilt gäller 6 b § i lagrådsremissen påpekar Lagrådet vidare att den föreslagna lagtexten inte innehåller några krav på en anknytning mellan den producent det å ena sidan är fråga om och det avfall som föreskrifterna, å andra sidan, avses gälla.

Prop. 1992/93:180

Lagrådet har föreslagit följande utformning av 6 a och 6 b §§:

6 a §

"Med producent avses i denna lag den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning. Vad nu sagts gäller även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt.

6 b § första stycket

"Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en producent att se till att avfallet från sådan verksamhet som han bedriver bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering."

Vad som skiljer Lagrådets förslag i fråga om 6 a § från det remitterade förslaget är till att börja med att "innehav" föreslås bli utbytt mot "försäljer". De innehavssituationer som i första hand avsågs i det remitterade förslaget var innehav för försäljning. Lagrådets förslag i denna del kan därför följas utan att det innebär någon inskränkning av betydelse. Vidare har lagrådet föreslagit att "någon annan egendom" skall ersättas med en ny andra mening enligt vilken också den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt skall omfattas av producentbegreppet. Som även lagrådet anger avsågs med annan egendom i det remitterade förslaget i första hand "exempelvis processavfall och bygg- och rivningsavfall". Lagrådet har inte invänt mot att dessa avfallsslag omfattas. Även med Lagrådets förslag kommer det i viss mån att vara oklart hur omfattande producentbegreppet är. Likväl är jag - med hänsyn till att den producentkrets som avsågs med det remitterade förslaget även kan nås med den utformning lagtexten har fått i Lagrådets förslag - beredd att följa Lagrådets förslag med en redaktionell ändring.

I fråga om det föreslagna bemyndigandet i 6 b § att meddela föreskrifter om producentansvar för olika avfallstyper har Lagrådet föreslagit att bestämmelsen skall avse föreskrifter om skyldighet för en producent att se till att avfallet från sådan verksamhet som han bedriver bortforslas. Lagrådet har inte anfört annat än att bemyndigandet även bör omfatta de varor eller förpackningar som producenten yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer. Som Lagrådet anför framstår det som nödvändigt att de aktuella bestämmelserna blir så tydligt avgränsade och preciserade som möjligt. För att det inte skall råda någon tveksamhet om omfattningen av bemyndigandet bör därför Lagrådets förslag kompletteras så att det av lagtexten direkt framgår att föreskrifterna får avse avfallet av de varor eller av de förpackningar som producenten tillverkar, importerar eller säljer. När det gäller Lagrådets ut-

talande att det remitterade förslaget inte innehåller några krav på en anknytning mellan den producent det å ena sidan är fråga om och det avfall som föreskrifterna, å andra sidan, avses gälla, klargörs med mitt förslag att bemyndigandet att föreskriva om producentansvar endast får tillämpas på den typ av varor och förpackningar eller avfall som producentens yrkesmässiga verksamhet omfattar. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

Begreppet producent bör omfatta såväl den som tillverkar eller producerar en vara eller förpackning eller importerar den som hela försäljningskedjan från grossist till detaljhandel. Bemyndigandet bör omfatta avfall från alla typer av varor eller förpackningar. Avsikten är att det föreslagna bemyndigandet till att börja med skall tillämpas beträffande förpackningar och returpapper. Dessa områden behandlas närmare i avsnitt 7.3.6-7.3.9. Begreppet producent bör som jag nyss anfört även omfatta den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövardssynpunkt. Därmed avses exempelvis processavfall och bygg- och rivningsavfall.

Min förhoppning är att bransch efter bransch på frivillig väg skall åta sig ett producentansvar genom att utveckla effektiva och miljöriktiga återtagnings- och hanteringssystem. Jag är dock beredd att föreslå regeringen införa föreskrifter om ett producentansvar för ett stort antal områden om det inte fungerar på frivillig väg. Mitt förslag innebär att kommunerna även i fortsättningen, i samarbete med producenterna, skall kunna bortforsla och slutbehandla avfall.

Som framgått tidigare är skälet till att jag föreslår att möjlighet skall införas att föreskriva om producentansvar att minska belastningen på miljön och bidra till en förbättrad hushållning med naturresurser eller i övrigt leda till effektivare avfallshantering. Detta är i linje med de principer och regler som börjar tillämpas i andra länder och inom EG.

7.3.1 Återanvändning, återvinning m.m.

Mitt förslag: I renhållningslagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för en producent att se till att avfallet av de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, importerar eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver återanvänds, återvinns eller omhändertas på annat sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering, t.ex. energiutvinning eller kompostering. Om sådana föreskrifter meddelas får en producent även åläggas skyldighet att lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden som gäller hans verksamhet enligt lagen.

Promemorians förslag: Den innehöll inte något lagförslag om detta. Förpackningsutredningen föreslog dock ett liknande bemyndigande beträffande förpackningsavfall i en särskild lag om återtagning av förpackningar.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrade sig över förpackningsutredningens förslag var positiva till ett producentansvar för förpackningar men flera var kritiska mot utformningen av lagförslaget.

Skälen för mitt förslag: Avsikten med förslagen om producentansvar är att minska mängden avfall och att effektivare utnyttja naturresurserna. För att uppnå detta är det inte tillräckligt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att föreskriva om skyldighet för en producent att se till att avfallet bortforslas eller slutligt omhändertas. Bemyndigandet bör också omfatta föreskrifter att en producent skall se till att avfallet återanvänds, återvinns eller omhändertas på annat sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan genom detta bemyndigande föreskriva hur stor del av det insamlade och bortforslade avfallet som skall återanvändas, återvinnas eller omhändertas på annat lämpligt sätt, t.ex. genom kompostering eller energiutvinning, som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

För att få en kretsloppsanpassad avfallshantering är återanvändning och återvinning av material oftast att föredra. I vissa fall kommer dock förutsättningar att saknas för rationell återanvändning och återvinning. Energiutvinning ur sorterade avfallsfraktioner kan då vara ett bättre alternativ för att utnyttja materialet, även ur resursutnyttjandesynpunkt.

För att kontrollera föreskrifternas efterlevnad bör producenten även kunna åläggas skyldighet att lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden som gäller hans verksamhet i dessa avseenden.

Min bedömning: Regeringen skall föreskriva att avfall som omfattas av föreskrift som har meddelats med stöd av 6 b § renhållningslagen skall förvaras skilt från hushållsavfall eller annat avfall i avvaktan på bortforsling. Detta kan göras med stöd av 8 § renhållningslagen.

Mitt förslag: Bestämmelsen i 7 § renhållningslagen att en fastighetsinnehavare inte får gräva ner, kompostera eller på annat sätt slutligt omhändertaga avfall som skall forslas bort genom kommunens försorg utökas till att omfatta även sådant avfall som skall forslas bort genom producentens försorg.

Promemorians förslag: Den innehåller inget förslag om detta men förslaget överensstämmer i huvudsak med 5 § förpackningsutredningens förslag.

Remissinstanserna: De har inte haft någonting att erinra mot förpackningsutredningens förslag.

Skälen för mitt förslag och min bedömning: För att möjliggöra en effektiv insamling av det avfall som omfattas av föreskrift enligt 6 b § bör föreskrivas att sådant avfall inte får blandas samman med hushållsavfall eller annat avfall. Denna föreskrift skall gälla för samtliga, såväl privatpersoner som näringsidkare.

Det är dock viktigt att möjligheterna för enskilda hushåll att kompostera avfall underlättas och jag avser att snarast återkomma med förslag till regeringen om en översyn i detta syfte.

7.3.3 Märkning

Mitt förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet för en producent att märka en vara eller en förpackning som omfattas av föreskrift om producentansvar.

Promemorians förslag: Innehåller inget förslag om märkning men förslaget överensstämmer med 10 § i förpackningsutredningens lagförslag.

Remissinstanserna: De har inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för mitt förslag: För att ett system med återtagning av varor eller förpackningar skall fungera torde det i många fall krävas en särskild märkning av varan eller förpackningen. Sådana märkningssystem används även i andra länder, exempelvis i Tyskland, och det finns förslag till märkning av förpackningar i förslag till EG-direktiv om förpackningsavfall. Sverige bör enligt min mening delta i arbetet med en europeisk harmonisering på området. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få rätt att föreskriva om

7.3.4 Producentavgift

Mitt förslag: Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommuner eller en myndighet får meddela föreskrifter om att avgift för bortforsling och slutligt omhändertagande genom kommunens försorg av avfall som avses i 6 b § får tas ut av producenten.

Promemorians förslag: Överensstämmer i stort sett med mitt förslag men i promemorian föreslogs bestämmelsen i en ny 14 a § där även kommunala avgifter reglerades.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte haft någonting att erinra mot förslaget. *Göta hovrätt* konstaterar att det finns möjligheter att lagtekniskt ge förslaget en bättre utformning.

Skälen för mitt förslag: Som angetts tidigare kan det för vissa typer av varor och avfall av olika skäl vara mindre lämpligt att ålägga producenten återtagnings- och hanteringsansvar. Det kan finnas risk för att oseriösa entreprenörer kommer att utnyttjas och genomför en från miljösynpunkt felaktig hantering och det kan vara svårigheter att utöva tillräcklig kontroll. Bl.a. av dessa skäl kan det vara lämpligt att kommunen alltså har det fysiska ansvaret för hantering och ibland även för det slutliga omhändertagandet medan producenten har det ekonomiska ansvaret. Enligt det tidigare nämnda EG-direktivet om avfall som omfattas av EES-avtalet förutsätts producenten få ett direkt ekonomiskt ansvar för avfallet. När ett principiellt producentansvar införs kan det framstå som mindre rättvist om avgifter för den kommunala avfallshanteringen debiteras enbart konsumenterna i kommunerna och inte företagen. För att säkerställa detta ekonomiska ansvar kan det ibland vara nödvändigt att ta ut en särskild avgift. Avgiften bör därför kunna tas ut av producenten för bortforsling och slutligt omhändertagande genom kommunens försorg av avfall. Avgift skall kunna tas ut antingen för att täcka både bortforsling och slutligt omhändertagande men kan även tas ut enbart för att täcka det ena, exempelvis bortforslingen, om både det fysiska och ekonomiska ansvaret för det slutliga omhändertagandet ligger kvar hos producenten.

De avgifter det här kan bli fråga om bör i många fall baseras på generellt beräknade kostnader för omhändertagandet av respektive avfallslag. Då blir avgiftens storlek normalt inte differentierad efter lokala förhållanden och i de fallen bör det därför bli en uppgift för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter. Avgifterna bör då tas ut centralt av företagen och fördelas till kommunerna. Systemet med producentavgifter är oprövat och jag har erfarit att Kommunförbundet önskar att det är mer flexibelt än enligt lagrådsremissens förslag. Även kommunerna bör därför, efter regeringens bemyndigande, få möjlighet att kunna ta ut

en producentavgift differentierad efter lokala förhållanden i de fall det är lämpligt. Prop. 1992/93:180

Eftersom detta blir ett nytt system måste man noga följa tillämpningen och konsekvenserna av de producentavgifter som införs och vid behov även se över den nu föreslagna regleringen.

7.3.5 Bestämmelser om straffansvar

Mitt förslag: Straffstadgandet i 24 § renhållningslagen utökas till att omfatta även överträdelse av föreskrifter om producentansvar, märkning och uppgiftsskyldighet.

Promemorians förslag: Överensstämmer till viss del med mitt förslag.

Remissinstanserna: Har inte haft något att erinra.

Skälen för mitt förslag: För att lagstiftningen skall bli effektiv bör den vara straffsanktionerad. Straffskalan enligt renhållningslagen omfattar för närvarande böter och fängelse i högst sex månader. Det finns inte skäl att föreslå någon skärpning av straffskalan.

7.3.6 Producentansvar för förpackningar

Skyldighet att återta förpackningar

Min bedömning: I tidigare avsnitt föreslår jag att regeringen skall få meddela föreskrifter om producentansvar. Ett sådant ansvar bör gälla för förpackningar. Det bör gälla både kostnadsansvaret (det ekonomiska ansvaret) för insamling, bortforsling och slutligt omhändertagande av de utsorterade förpackningarna och hanteringen (det fysiska ansvaret) av avfallet. En förordning om producentansvar för förpackningar bör träda i kraft den 1 januari 1994.

Förpackningsutredningens förslag: Utredningen föreslår att en särskild lag om återtagning av förpackningar införs som bemyndigar regeringen att föreskriva om skyldighet för en producent att samla in, forsla bort och slutligt omhänderta använda förpackningar. Producentansvaret skall vara möjligt att avgränsa geografiskt. Den praktiska utformningen av återtagningssystemet regleras genom avtal mellan det offentliga och de företag som tillverkar eller importerar förpackningar av ett visst materialslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har till övervägande del varit positiva till principen om producentansvar för förpackningar. Intressenter från industrin och handeln har förordat att producenterna ges endast ett fysiskt ansvar medan i stort sett samtliga övriga remissinstanser har delat utredningens slutsats att producenterna bör ges både ett ekonomiskt och ett fysiskt ansvar.

Bakgrunden till min bedömning: Under de senaste decennierna har mängden förpackningar, särskilt engångsförpackningar, ökat markant. Utvecklingen av förpackningarna har inneburit en mer rationell och effektiv varuhantering. En ändamålsenlig förpackning kan spara resurser genom minskat spill och reducerad energiåtgång i distributionen. Samtidigt åtgår det energi och råvaror vid tillverkning av förpackningar. Det är angeläget att den totala resursåtgången minimeras. Genom livscykelanalyser kan man kartlägga för- och nackdelar med olika typer av förpackningar. En förpackning som är energikrävande att tillverka kan spara energi genom att förpackningsmaterialets vikt är relativt sett låg i förhållande till andra förpackningsmaterial, vilket innebär lägre energiåtgång i distributionsledet.

Förpackningarna har kommit att upplevas som ett växande problem inom avfallshanteringen. Förpackningarnas andel av hushållsavfallet uppgår numera till uppskattningsvis 25 % räknat i vikt och ca 50 % räknat i volym.

Alla förpackningar medför en miljöbelastning, om än på olika sätt och i olika stor utsträckning. Fyra faktorer har stor betydelse för vilken miljöbelastning en förpackning har. För det första har avfallshanteringen betydelse, d.v.s. om de använda förpackningarna återanvänds, om materialet återvinns för att användas som nytt material eller förbränns i kombination med, eller utan, energiutvinning eller slutligen om förpackningarna kasseras och deponeras på tippen. För det andra har den totala mängden förpackningar betydelse för miljöbelastningen. En tredje faktor är mängden förpackningsmaterial och vilken typ av förpackningsmaterial som går åt för att producera varje enskild förpackning. Slutligen har förekomsten av miljöskadliga beståndsdelar i förpackningarna betydelse för förpackningarnas påverkan på miljön.

Det är främst dessa fyra faktorer som måste beaktas vid utformning av styrmedel för en mer miljöanpassad produktion och konsumtion av förpackningar.

De förpackningar som framställs i dag har i allmänhet goda egenskaper för att förvara och bevara de produkter som de är avsedda att omsluta. Många förpackningar är dock inte utformade med tanke på vilken miljöbelastning de medför. Det beror på att de ekonomiska incitamenten inte är tillräckligt starka för förpackningstillverkarna att ta miljöhänsyn vid utformningen av förpackningarna. Tillverkaren har företagsekonomiska motiv att minska råvaru- och energianvändningen vid tillverkningen av förpackningarna men saknar företagsekonomiska motiv för att ta hänsyn till förpackningarnas miljöbelastning i avfallsledet. Eftersom det företagsekonomiska motivet är svagt måste marknadens signaler förstärkas med ett producentansvar så att det finns starka företagsekonomiska skäl att beakta miljöaspekten vid utformningen av förpackningarna.

Förpackningstillverkarnas ansvar för miljökonsekvenserna av en förpackning upphör för närvarande när förpackningen/varan är såld. När förpackningarna slutligen hamnar i avfallsledet är det konsumenten och avfallshanteraren som får kostnader och eventuellt andra problem för att bli av med förpackningarna. Jag anser att förpackningsindustrin bör

åläggas ett större ansvar för förpackningarnas miljöbelastning. Det bör ske genom att producentansvar för förpackningar införs. Prop. 1992/93:180

Utvecklingen utomlands

I flera länder har åtgärder vidtagits eller diskussioner påbörjats i riktning mot ett införande av producentansvar för förpackningar. Producentansvaret är i vissa fall fullständigt och i andra fall begränsat och bygger på lagliga eller frivilliga regleringar. Det gemensamma syftet är att minska den totala mängden förpackningar och att öka återanvändningen och materialåtervinningen av förpackningarna. Inom EG behandlas för närvarande ett förslag till förpackningsdirektiv som beskrivs i det följande. Därefter följer en beskrivning av den tyska lagstiftningen och det s.k. DSD-systemet (das Duale System Deutschlands) i Tyskland samt mycket kort vad andra länder åstadkommit för att minska förpackningarnas miljöbelastning.

EG:s förslag till direktiv om förpackningar och förpackningsavfall

EG-kommissionen presenterade i juli 1992 ett förslag till direktiv om förpackningar och förpackningsavfall. Bakgrunden är att flera medlemsländer har börjat införa olika typer av miljökrav på förpackningar baserade på någon form av producentansvar.

Direktivets syfte är att harmonisera nationella åtgärder som vidtas för att minska miljöpåverkan från förpackningar och förpackningsavfall för att undvika störningar av den inre marknaden, handelshinder och konkurrensbegränsning.

Direktivförslaget ställer krav på att medlemsländerna skall införa system för återtagning, återanvändning och materialåtervinning av använda förpackningar. Senast tio år från direktivets ikraftträdande skall 90 % av alla använda förpackningar (i vikt räknat) återtas i resp. medlemsland. Det insamlade förpackningsavfallet skall därefter gå till materialåtervinning, förbränning med energiutvinning eller kompostering. Av det totala förpackningsavfallet skall minst 60 % av respektive förpackningsmaterial gå till materialåtervinning. Högst 10 % av allt förpackningsavfall får deponeras. Använda förpackningar som ingår i ett system med återanvändning definieras inte som avfall och omfattas därför inte av ovanstående krav.

Det finns enligt direktivförslaget en möjlighet att modifiera de angivna målen för materialåtervinning om vetenskapliga studier, livscykelanalyser eller liknande visar att andra återtagningssätt är fördelaktigare från miljösynpunkt. Målen skall vidare ses över sex år efter det att direktivet trätt i kraft. Direktivförslaget blir nu föremål för förhandlingar i ministerrådet. Det innebär att väsentliga förändringar kan ske innan ett slutligt beslut tas. Direktivet kan tidigast träda i kraft år 1995.

Tyskland har som tidigare nämnts sedan år 1986 en avfallslag som bemyndigar förbundsregeringen att utfärda förordningar om bl.a. återtagningsplikt och pantsystem. Distributörer kan också åläggas skyldighet att återta avfallet eller ta ut en pant. Ett flertal förordningar har utfärdats eller är under utarbetande med stöd av denna lag.

Lagen behandlar också avfallsmängden. Enligt lagtexten får förbundsregeringen bestämma mål för återanvändning, återvinning och begränsning av avfallsmängderna. Vidare får regeringen, i syfte att minska avfallsmängderna och avfallsets miljöbelastning, utfärda förordningar om att vissa produkter, framför allt förpackningar, 1) skall vara märkta på ett särskilt sätt, 2) skall gå att återanvända eller återvinna, 3) skall återtas av producenten för återanvändning eller återvinning, 4) skall insamlas på ett särskilt sätt separerat från annat avfall för att underlätta återanvändning eller återvinning och 5) får marknadsföras endast för särskilda ändamål.

Med stöd av lagen beslöt förbundsregeringen i juni 1991 en förordning om förpackningar. Enligt förordningen är producenter och distributörer skyldiga att ta tillbaka transportförpackningar som konsumenten eller industrin har lämnat tillbaka. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 december 1991. Vidare är, sedan den 1 april 1992, den som säljer en vara skyldig att låta köparen lämna sekundär- eller omförpackningar i försäljningslokalen. När det gäller försäljnings- eller konsumentförpackningar är producenter och distributörer från den 1 januari 1993 skyldiga att ta tillbaka sådana förpackningar om de lämnas tillbaka. Denna skyldighet gäller dock inte de producenter och distributörer som organiserar ett system som garanterar en regelbunden hämtning av använda förpackningar. Som en direkt följd av detta har näringslivet upprättat det s.k. DSD-systemet som organiserar insamlingen för handeln och tillverkarna.

De förpackningstillverkare som är anslutna till DSD-systemet måste garantera att de eller någon annan kontinuerligt tar emot och återvinner material från sorteringsanläggningarna. De skall märka sina förpackningar med en grön punkt så att konsumenten vet att förpackningen återvinns genom DSD-systemet. Systemet finansieras genom att en avgift (för närvarande 0,01 till 0,2 DM) tas ut för varje förpackning. Avgiften täcker kostnaderna för insamling och sortering.

Enligt förordningen skall 64-72 % av förpackningsavfallet från år 1995 gå till materialåtervinning; kraven varierar mellan olika förpackningsmaterial. För transportförpackningar och kringförpackningar gäller i princip krav på en total återanvändning eller återvinning av det avfall som industrin eller konsumenten lämnar tillbaka.

I Danmark måste dryckesförpackningar för öl, läsk och mineralvatten ingå i ett godkänt retursystem. För övriga förpackningar planerar man nationell lagstiftning i anslutning till EG-direktivet.

I Norge utarbetar en arbetsgrupp med representanter från näringslivet och myndigheterna ett förslag till producentansvar för förpackningar med krav på materialåtervinning på en viss procentuell nivå.

I *Finland* är en ny avfallslag under utformning. Riksdagen skall ta ställning till förslaget våren 1993 och enligt regeringens förslag skall lagen träda i kraft den 1 juli 1993. Enligt lagförslaget bemyndigas regeringen att föreskriva att producenterna skall ansvara för de egna produkternas avfall och ha återtagningsplikt. När EG-direktivet om förpackningar har antagits kommer den finska regeringen att följa upp lagen med förordningar som specificerar vilka produkter och producenter som omfattas och vilka krav på återanvändning och materialåtervinning som skall gälla.

Sommaren 1992 antogs i Frankrike en lag om avfallshantering som innebär att producenterna har ansvar för förpackningsavfallets omhändertagande. Målet är att 75 % av alla förpackningar skall återvinnas år 2002. I begreppet återvinning innefattas även förbränning med energiutvinning. Alla förpackningar i Frankrike beläggs fr.o.m. år 1992 med en avgift som samlas in av den statliga fonden Eco-emballage. Medlen som fonden får in går till att bekosta insamling och omhändertagande av förpackningsavfallet.

En överenskommelse har slutits mellan Frankrike och Tyskland om ett gemensamt återvinningssystem för förpackningar. Överenskommelsen innebär en samordning mellan det tyska DSD-systemet och det franska Eco-emballage med den gröna punkten som gemensam symbol.

I *Nederländerna* har regeringen och företrädare för näringslivet genom avtal enats om att förpackningsproducenterna ansvarar för sina produkter även i avfallsledet och skall se till att retursystem införs. Överenskommelsen omfattar alla förpackningar som förs ut på den inhemska marknaden. Avtalet preciserar de kvantitativa och kvalitativa mål som gäller för att minska mängden avfall. Bl.a. har man kommit överens om att till år 2000 helt upphöra med förbränning av förpackningar utan energiutvinning. Industrin har också förbundit sig att byta engångsförpackningar mot returnerbara i de fall det innebär en mindre miljöbelastning. Någon förordning kommer inte att utfärdas så länge avtalet hålls.

I *USA* finns på federal nivå ett förslag till lagstiftning med bl.a. återvinningskrav på förpackningar. Industrin har haft stora invändningar emot förslaget och det ansvar som lagen skulle lägga på industrin. Enligt uppgift är ett första delmål för materialåtervinning av förpackningar att 25 % av alla förpackningar återvinns efter år 1995, undantaget förpackningar som är av papp/pappersmaterial vilka skall ha en återvinningsnivå på 40 % efter 1995. År 1998 höjs återvinningsmålet till 40 % och efter år 2000 skall 50 % av alla förpackningar återvinnas. På delstatsnivå har de flesta staterna lagar som begränsar mängden förpackningar och stimulerar återanvändning och materialåtervinning. För att stimulera återanvändning och materialåtervinning har flera delstater skattelättnader för bl.a. företagsinvesteringar.

Skälen för min bedömning: Jag anser att nya styrmedel måste införas så att producenterna kan åläggas ett producentansvar för sina produkter i avfallsledet. Principen att den som förorenar skall betala kostnaderna för att undanröja eller motverka föroreningen - Polluter Pays Principle - skall gälla för förpackningsavfallet. Det innebär i detta

fall att kostnaden för att omhänderta förpackningsavfallet skall ingå i priset på förpackningen/varan. Prop. 1992/93:180

För att undvika betungande administration och kontroll bör ett system, som skapas för att förmå producenterna att ta miljöhänsyn i sin tillverkning, vara självreglerande och utnyttja marknadsekonomiska mekanismer. Det system med producentansvar och återtagandeplikt för förpackningar som jag förordar uppfyller dessa krav. Systemet har hög flexibilitet genom att det ger förpackningarnas ekonomiska intressenter frihet att själva utforma returnerbara förpackningar och återvinningssystem på marknadens villkor. Någon detaljreglering från statens sida blir inte aktuell så länge detta system fungerar på ändamålsenligt sätt.

Jag anser att ett system med producentansvar för förpackningar erbjuder en värdefull möjlighet att uppfylla riksdagens mål om att minska avfallets volym och miljöbelastning.

Den erfarenhet av producentansvar på förpackningar vi har i vårt land är positiv. Producenterna har på frivillig grund fullt ekonomiskt och fysiskt ansvar för omhändertagandet av returflaskor av glas för vin, sprit, öl och läsk. Det innebär att producenterna organiserar och bekostar insamling och återanvändning resp. materialåtervinning av förpackningarna liksom information till allmänheten. Detsamma gäller för aluminiumburkar men för sådana gäller även krav på tillstånd enligt lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium. Fullständigt producentansvar finns också för materialåtervinning av wellpapp och ett visst producentansvar för återvinning av glasförpackningar. På senare tid har även ett retursystem för läskedrycksflaskor av PET-plast byggts upp av producenterna.

Det är min uppfattning att de system med returnerbara förpackningar som vi har i Sverige för närvarande behöver kompletteras för att producenternas ansvar för förpackningsavfallet, så som producentansvaret slagits fast av riksdagen år 1975, skall gälla i realiteten. Dessutom är det nödvändigt att utveckla nya retursystem för att möta de krav som följer av EG:s förslag till förpackningsdirektiv. Mitt förslag om producentansvar med återtagningsplikt för förpackningsavfall är ett första steg i den riktningen.

Förpackningsutredningen förordade att producenternas återtagningsplikt för förpackningar skall omfatta både ett ekonomiskt och ett fysiskt ansvar. Det ekonomiska ansvaret innebär att producenten är skyldig att stå för kostnaden för insamling, bortforsling och återvinning av förpackningsavfallet. Det fysiska ansvaret innebär att producenten är skyldig att återta använda förpackningar som konsumenten (hushållet, företaget, m.fl.) har lämnat tillbaka. Att producenterna bör åläggas både ekonomiskt och fysiskt ansvar har fått ett brett stöd av remissinstanserna. Även jag delar utredarens uppfattning i denna fråga; producenterna bör överta kommunens ekonomiska och fysiska ansvar för det utsorterade förpackningsavfallet. Så länge det saknas möjligheter att maskinellt sortera ut förpackningar från hushållsavfall bör däremot, enligt min mening, använda förpackningar, som av den enskilde läggs tillsammans med annat hushållsavfall, samlas in och transporteras bort av kommunen enligt gällande ordning.

Eftersom Sverige är ett glest befolkat land kan stora kostnader uppstå för insamling och transport till retur­anläggningarna. De miljömässiga nackdelarna med stora transportavstånd kan i vissa fall överväga de miljömässiga fördelarna med att återanvända eller materialåtervinna förpackningarna. Jag avser därför att i ett annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag att ge Statens naturvårdsverk i uppdrag att följa upp dessa aspekter av producentansvaret och, om så behövs, föreslå åtgärder.

Konsumenternas aktiva medverkan är av vital betydelse för att ett återtagningssystem av förpackningar skall vara framgångsrikt. Återtagningssystemet måste därför vara enkelt och konsumentvänligt för både företag och enskilda. Dessutom krävs tydlig information och märkning av förpackningarna. Detta ställer också krav på praktiska arrangemang i bostadsområden för att möjliggöra omfattande returer av förpackningar.

För att ett system med återtagning skall fungera och ge underlag för återanvändning och materialåtervinning i kommersiell skala krävs att de uttjänta förpackningarna sorteras ut från övrigt avfall redan vid källan. Det innebär ett ansvarstagande från den enskildes sida. Det stora intresse för miljöfrågorna som människor har i dag, och deras genuina vilja att aktivt bidra till en bättre miljö borgar för att de enligt min bedömning också kommer att ta detta ansvar. Det är min uppfattning att de svenska konsumenterna i stor utsträckning skulle uppfatta en ökad källsortering i hushållen positivt, även om det medför en viss ökad arbetsbörda för varje individ.

Den enskildes medverkan är således en förutsättning för att system med återtagningsplikt skall fungera. Det är av stor vikt att hushållen, företagen och andra berörda informeras om hur källsorteringen i praktiken skall fungera. Information behövs också om de miljömässiga fördelar som är förknippade med att använda förpackningar separeras från övrigt avfall och återvinns. Det ankommer på de berörda företagen att se till att erforderlig information ges. För egen del anser jag det önskvärt att förpackningar som återanvänds eller materialåtervinns märks med en symbol.

7.3.7 Producentbegreppet beträffande förpackningsavfall

Min bedömning: I fråga om förpackningsavfall bör med producent avses den som tillverkar förpackningar eller förpackningsmaterial eller importerar förpackningar, förpackningsmaterial eller förpackade varor eller för vidare försäljning förpackar och innehar varor.

Förpackningsutredningens förslag: Bedömningen överensstämmer med 3 § i förpackningsutredningens lagförslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig med anledning av förpackningsutredningens förslag har i allmänhet inte haft något att invända.

Skälen för min bedömning: En viktig del av regleringen av producentansvaret, inte minst med hänsyn till lagens effekter på marknaden, är att producenten kan identifieras. I EG-kommissionens förslag till förpackningsdirektiv har beteckningen producent givits en vid definition. Som producent till en viss förpackning anges tillverkare, materialleverantör, distributör, importör och handeln. I Tyskland ligger producentansvaret för säljförpackningar på handeln. Det är handeln som har fått ansvar för att ta tillbaka förpackningarna och som i sin tur får ställa krav på leverantörerna, dvs. de som tillverkar eller importerar förpackningarna, att medverka vid återtagningen. Det tyska näringslivets svar på lagen om återtagandeplikt är det i ett tidigare avsnitt beskrivna DSD-systemet, där producentansvaret fördelats mellan förpackningarnas ekonomiska intressenter.

Med hänsyn till att en vara kan föras med en förpackning i många olika led bör definitionen av producent när det gäller förpackningar avse förpackningarnas samtliga ekonomiska intressenter. Dessa bör ges ett ansvar för förpackningsavfallet genom att en vid definition av begreppet producent används i det sammanhanget. Det är också i linje med vad företrädare för svenskt näringsliv har framfört i sina kontakter med förpackningsutredningen. Alla ekonomiska intressenter måste ges möjlighet att själva uppfylla producentansvaret; inhemska producenter såväl som importörer. I annat fall kan producentansvaret uppfattas som handelshinder.

Min slutsats är att genom att producentansvaret ligger hos en vid krets ökar förutsättningarna för att återtagningsplikten inte skall leda till försämrad konkurrens på marknaden. Jag anser mot den bakgrunden att i begreppet producent i detta sammanhang bör innefattas den som tillverkar förpackningar eller förpackningsmaterial, importerar förpackningar, förpackningsmaterial eller förpackade varor eller för vidare försäljning förpackar eller innehar varor, dvs. hela distributions- och försäljningskedjan.

Min bedömning: En förordning om krav på återanvändning och materialåtervinning av förpackningar bör träda i kraft den 1 januari 1994 i den mån frivilliga, bindande avtal mellan berörda parter inte har slutits. För olika materialslag anges vilka nivåer som skall vara uppnådda efter den 1 januari 1997. En förordning bör också omfatta skyldighet för en producent att lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, materialåtervinningsgrad och andra förhållanden som gäller dennes verksamhet enligt renhållningslagen.

Mot bakgrund av att återanvändnings- och återvinningsgraden för vissa förpackningar i dag är mycket låg och underlaget inte är tillräckligt för att fastställa kravnivåer bör Naturvårdsverket få i uppdrag att analysera konsekvenserna av återanvändnings- och återvinningsnivåer för dessa förpackningsslag. I Naturvårdsverkets uppdrag skall ingå att definiera vilka förpackningar som skall omfattas av kraven.

Förpackningsutredningens förslag: Utredningen föreslår att regeringens bemyndigande skall tas in i en särskild lag om återtagning av förpackningar i vilken producenterna ges ansvar för att använda förpackningar insamlas, bortforslas och återanvänds, materialåtervinns eller förbränns med energiutvinning. Den miljömässiga prioriteringsordningen skall vara återanvändning, materialåtervinning, energiutvinning och deponering. Prioritetsordningen föreslås gälla för varje enskilt materialslag (glas, papper, aluminium, stålplåt och plast) och inte när olika materialslag jämförs. Regeringen skall fastställa mål för materialåtervinningen från år 2000. De mål som föreslås av utredningen är satta efter en sammanvägning av miljöfördelar, teknisk möjlighet och ekonomisk rimlighet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har haft invändningar mot utredningens miljömässiga prioritetsordning för återanvändning, materialåtervinning, förbränning i kombination med energiutvinning och deponering.

Skälen för min bedömning: Med den i avsnitt 7.3.6 föreslagna återtagandeplikten på förpackningar ges producenterna incitament för att utforma förpackningar som kan återanvändas eller vilkas material kan återvinnas. Jag anser att producenterna bör ges frihet att i varje given situation, inom ramen för angivna mål, bedöma vilket av alternativen återanvändning och materialåtervinning som är mest fördelaktigt. I det system med producentansvar inom ramen för ett återvinningsmål som jag här föreslår, ges företagen dessutom stor frihet att praktiskt utforma systemet.

I sitt remissvar till förpackningsutredningen betonar NUTEK nödvändigheten av att utvecklingen på förpackningsområdet sker i samklang med utvecklingen i övriga Europa och EG. Motsvarande synpunkter har även bl.a. Statens naturvårdsverk, Kommerskollegium och Sveriges industriförbund framfört. Det är enligt min mening självklart att vi med den nära relation vi har med EG i möjligaste mån harmoniserar våra miljöansträng-

ningar med EG. Samtidigt anser jag att det är viktigt att vi utformar våra system utifrån vårt lands specifika förutsättningar. Prop. 1992/93:180

Med utgångspunkt i förpackningsutredningens analys av de svenska förhållandena på respektive marknad och den tyska förpackningsförordningens krav på återvinningsnivåer från den 1 januari 1995 förordar jag i det följande skilda krav på återanvändnings- och återvinningsnivåer för olika material- och förpackningsslag (aluminium, wellpapp/ papp/ papper, plast, stålplåt och glas), att gälla fr.o.m. den 1 januari 1997. I förslaget har hänsyn tagits, i enlighet med Naturvårdsverkets synpunkt, till redan existerande retursystem. För de förpackningar som inte redan har nationellt uppställda mål anser jag att de nivåer som gäller i Tyskland från den 1 januari 1995 beträffande materialåtervinning bör gälla fr.o.m. den 1 januari 1997. Alla procenttal anger förpackningsavfallet i viktprocent.

Glasförpackningar

Det finns i dag väl utvecklade system för insamling, återanvändning och materialåtervinning av glasförpackningar i vårt land. Branschen har återanvändningssystem för flaskor för öl, läsk, vin och sprit. 95-98 % av alla öl- och läskedrycksflaskor återanvänds och motsvarande siffra för vin- och spritflaskor är 65 %. I 1990 års avfallsproposition (prop. 1989/90: 100 bil. 16, bet. 1989/90:JoU16, rskr. 1989/90:241) fastslogs att återtagningsmålet för dryckesförpackningar skall vara minst 90 %.

År 1991 materialåtervanns ca 44 % av alla glasförpackningar av Svensk Glasåtervinning AB (SGÅ) som har det fysiska och delvis det ekonomiska ansvaret för materialåtervinningen av glas. Det är kommunerna som samlar in glaset och säljer det till SGÅ för återvinning. Företaget tar ut en avgift på de förpackningar som är anslutna, för närvarande är avgiften 2-6 öre per förpackning beroende på volymen. Avgiften används för att bekosta insamling, återvinning m.m. SGÅ:s återvinningsmål för år 1995 är att 70 % av alla glasförpackningar skall återvinnas.

Wellpapp

Det finns redan flera väl fungerande system med materialåtervinning av wellpapp i vårt land. Främst är det förpackningar från grossister, distributionsföretag och detaljhandel som återvinns. För närvarande återvinns ca 65 % av all wellpapp i vårt land. Denna nivå måste vara ett minimum för materialåtervinningen av wellpapp efter den 1 januari 1997.

Övriga förpackningar

För övriga förpackningar (förpackningar i stålplåt, övriga aluminiumförpackningar, övriga förpackningar av papp, papper och kartong samt övriga plastförpackningar) är nuvarande återanvändnings- och återvinningsnivåer mycket låga. För dessa förpackningar är dessutom underlaget inte tillräckligt för att redan i dag formulera krav. Enligt min bedömning är dock de återanvändnings- och återvinningsnivåer som anges i det följande rimliga

målsättningar för återanvändning och materialåtervinning. Innan krav kan ställas bör dock konsekvensanalyser genomföras för de i det följande angivna nivåerna. Jag avser därför att inom kort återkomma till regeringen med ett förslag om ett uppdrag till Naturvårdsverket att göra en konsekvensanalys av dessa nivåer innan de förs in som krav i förordningen. I Naturvårdsverkets uppdrag skall ingå att definiera vilka förpackningsslag som skall ingå i respektive krav.

I dag förekommer ingen återanvändning eller materialåtervinning av hushållsförpackningar i **stålplåt** men viss återanvändning och materialåtervinning av förpackningar för industriellt bruk förekommer. Ett problem vid materialåtervinning av hushållens förpackningar i stålplåt är att de oftast är förtennade vilket kraftigt fördyrar återvinningen. På sikt måste stålplåtsförpackningarna för hushållen utvecklas så att det går att materialåtervinna dem till en rimlig kostnad. Jag anser att vi bör kunna ställa motsvarande krav som den tyska förpackningsförordningen gör på producenterna att återanvända eller materialåtervinna minst 70 % av alla förpackningar i stålplåt från den 1 januari 1997.

Endast ca 1 % av hushållssoporna är **aluminiumskrot** (exklusive returburken). En stor del av aluminiumförpackningarna insamlas och materialåtervinns redan, eftersom returburken insamlas och materialåtervinns till närmare 85 %. Aluminium är intressant att återvinna eftersom det omsmälta materialet har samma egenskaper som nytt material. Det finns därför goda möjligheter att öka materialåtervinningen av aluminiumförpackningar och jag finner det rimligt att minst 70 % av alla övriga aluminiumförpackningar återanvänds eller materialåtervinns från den 1 januari 1997.

Jag anser att materialåtervinningen av förpackningar av **papp, papper och kartong, utom förpackningar i wellpapp**, bör öka så att minst 65 % materialåtervinns fr.o.m. den 1 januari 1997. Detta innebär att insamling och materialåtervinning av både företagens och hushållens papp, papper och kartong måste öka kraftigt.

40 % av alla konsumentförpackningar i papper och kartong (exklusive wellpapp) är mjölkförpackningar och andra vätskekartonger av papper och plast. Som vätskeförpackningarna ser ut i dag är det tveksamt om materialåtervinning ger någon miljövinst i förhållande till förbränning med energiutvinning. Min bedömning är att en utveckling av dessa förpackningar måste till, så att det blir möjligt att möta EG:s krav på materialåtervinning även för dessa förpackningar.

Återanvändning av **plastförpackningar** är ur miljöhänsen oftast att föredra framför materialåtervinning. Det finns emellertid en del problem med materialåtervinning och återanvändning, bl.a. är den återvunna plasten många gånger av sämre kvalitet än ny plast.

I dag materialåtervinns ca 5 % av alla plastförpackningar. Jag finner det rimligt att minst 65 % av alla plastförpackningar, exklusive PET-flaskan, fr.o.m. den 1 januari 1997 återanvänds eller materialåtervinns.

Enligt en frivillig överenskommelse från juli 1990 skall alla svenska förpackningar i PVC bytas ut mot annat material.

Mitt förslag: Lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar utvidgas till att också omfatta PET-flaskor i retursystem med materialåtervinning. För hanteringstillstånd skall gälla att flaskorna ingår i ett retursystem med pant. Hanteringstillstånd krävs även för import av PET-flaskor.

Skälen för mitt förslag: I lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar föreskrivs att hanteringstillstånd krävs för yrkesmässig överlåtelse av flaskor som är tillverkade av PET (polyetylentereftalat). För ett hanteringstillstånd krävs att flaskan ingår i ett retursystem. Av lagens förarbeten framgår att med retursystem avses ett system med återfyllnad av PET-flaskor. För att bryggerinäringen skall få tid att anpassa produktionen till ett system med återfyllnad har regeringen gett dispenser till utgången av år 1992 till de företag som uppgett att de avser att ansluta sig till ett godkänt retursystem.

Flera problem har uppstått kring systemet med återfyllnad, både vad gäller praktiska frågor och konkurrensfrågor. De små bryggerierna har inte ansett sig kunna få ekonomisk bärkraft för ett system med återfyllnad på grund av de höga kostnader som är förknippade med diskning och transport. Det har också visat sig tekniskt svårt att använda retur-PET-flaskor för cider och mineralvatten, produkter som utgör en stor del av den försålda volymen i PET-flaskor. Förpackningsutredningen gör bedömningen att också ett retursystem med höga krav på materialåtervinning kan accepteras. Mot denna bakgrund finns det fog för att ändra lagen så att retursystem med engångs-PET-flaskor som tas tillbaka och materialåtervinns blir tillåtna parallellt med det redan fungerande systemet med återfyllnad.

Den ändring i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar som jag här föreslår skall gälla från den 1 juli 1993. Under tiden fram till dess att lagens nya lydelse trätt i kraft, bör undantag från tillståndsplikten kunna medges.

Enligt förslaget skall motsvarande villkor som tillämpas för de företag som får hanteringstillstånd för PET-flaskor för återfyllnad gälla för de företag som väljer att ingå i ett system med retur-PET som återvinns. För sådant hanteringstillstånd skall således gälla att minst 90 % räknat på årsbasis av de försålda engångsflaskorna från den 1 januari 1994 tas tillbaka och materialåtervinns. Vidare skall pant betalas vid återlämning av PET-flaskor, vilket redan tillämpas för retur-PET som återfylls. Detta är för närvarande det enda sättet att uppnå en insamlingsnivå på 90% av försåld kvantitet. Av den nya lagtexten skall framgå att pant gäller som villkor för hanteringstillstånd.

För att hanteringstillstånd skall kunna beviljas måste sökanden kunna visa att återvinningskravet kan uppnås, vilket torde förutsätta att föranstaltningar om återtagning inleds omedelbart så att tillstånd kan beviljas

när lagändringen träder i kraft. Proceduren kring hanteringstillståndet bör utformas så att särskilda svårigheter för importföretag inte uppstår. Prop. 1992/93:180

Framtida EG-regler, m.m.

Det nu beskrivna systemet med producentansvar för förpackningar ligger enligt min bedömning inom ramen för vad som är och kan förväntas komma att vara tillåtet inom EG.

Skatten på dryckesförpackningar tillkom för att styra konsumtionen mot miljövänligare förpackningar. Med nuvarande utformning fyller inte skatten den funktion som miljöpolitiskt styrmedel som var dess syfte och förpackningsutredningen föreslog därför i sitt slutbetänkande (SOU 1991:76) Förpackningar och miljön, att förpackningsskatten skall tas bort. Mot bakgrund av detta har regeringen nyligen i proposition 1992/93:166 föreslagit riksdagen att skatten avskaffas.

Sammanställning av återanvändnings- och materialåtervinningsnivåer på förpackningar

En förordning om producentansvar för förpackningar träder i kraft den 1 jan 1994. I förordningen skall för följande förpackningsslag anges återanvändnings- eller materialåtervinningskrav som skall vara uppfyllda efter den 1 jan 1997.

		Uppnådd nivå 1992	Krav 1997
Glasförpackningar för öl/läsk: ¹	Återanvändning:	95 %	95 %
Glasförpackningar för vin/sprit: ²	Återanvändning:	65 %	90 %
Övriga glasför- packningar: ³	Material- återvinning:	45 %	70 %
Aluminiumburkar:	Material- återvinning:	85 %	90 %
Förpackningar av wellpapp:	Material- återvinning:	65 %	65 %
PET-flaskan:	Material- återvinning:	Ingen uppgift	90 %

För nedanstående förpackningsslag gäller att innan återanvändnings- och materialåtervinningskrav beslutas genom förordning skall konsekvensanalyser ha gjorts för de angivna återanvändnings- och återvinningsnivåerna. Uppdrag om detta skall ges till Naturvårdsverket. I Naturvårdsverkets uppdrag ingår också att definiera vilka förpackningar som ingår i respektive kategori. Om Naturvårdsverket finner anledning att justera målen bör förslag till nya kravnivåer presenteras.

¹ Avser redan fungerande retursystem för glasflaskor för öl/läsk.

² Avser redan fungerande retursystem för inhemskt tappade vin- och spritflaskor.

³ Avser bl.a. importerade vin- och spritflaskor.

		Uppnådd nivå 1992	Mål 1997
Övriga aluminium- förpackningar:	Materialåter- vinning:	5 %	70 %
Övriga förpackningar av papp, papper och kartong: ⁴	Återanvändning/ materialåter- vinning:	5 %	65 %
Övriga plastför- packningar: ⁵	Återanvändning/ materialåter- vinning:	5 %	65 %
Förpackningar av stålplåt:	Återanvändning/ materialåter- vinning:	5 %	70 %

7.3.9 Producentansvar för returpapper

Min bedömning: Jag avser att, efter överläggningar med berörda intressenter, återkomma till regeringen med förslag om den närmare utformningen av ett system med producentansvar för återvinning av papper. Ett producentansvar bör fr.o.m. den 1 juli 1994 gälla för producenter av tidnings- och journalpapper. För annat papper bör sådant ansvar införas den 1 juli 1996. Insamlingsmålet sätts till 75 % för tidnings- och journalpapper år 2000.

Promemorians förslag: Pappersproducenterna ges dels ett ekonomiskt ansvar för insamling och slutligt omhändertagande, dels ett fysiskt ansvar för slutligt omhändertagande av returpapper. Kommunerna svarar som hittills för insamling av papper. En återvinningsavgift läggs på produktion och import av tidnings- och journalpapper avsett för svensk konsumtion med stöd av den lagstiftning om producentansvar som föreslås i promemorian. Avgiften förs till en returpappersfond som disponeras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Medel från fonden används för att vid behov täcka underskott i kommunernas returpappershantering samt för att ge stöd till projekt som syftar till en ökad återvinning av returpapper.

⁴ Här ingår ej förpackningar i wellpapp.

⁵ Här ingår ej den s.k. PET-flaskan.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget om producentansvar för returpapper. Flera remissinstanser, bl.a. Statens naturvårdsverk, anser att fysiskt producentansvar dessutom bör införas för insamlingen. Ett flertal avstyrker inrättandet av en fond. Flera instanser avstyrker införandet av en avgift eller känner tvekan till en avgift med hänvisning till bl.a. att avgiften och fonden kan minska kommunernas incitament att effektivisera insamlingen. Ett antal remissinstanser anser att nuvarande återvinningssystem fungerar väl och därför bör bibehållas.

Skälen för min bedömning: Bestämmelser om pappersåtervinning infördes i Sverige år 1975. Tidningar och tidskrifter, förpackningar av papper eller papp samt andra pappersprodukter som hushållen regelmässigt har behov av att göra sig kvitt räknas till hushållsavfall enligt 4 § första stycket renhållningslagen (1979:596) och omfattas av det obligatoriska kommunala renhållningsansvaret. Enligt 8 § renhållningsförordningen (1990:984) skall, inom de kommuner som åtagit sig särskild insamlingsskyldighet, pappersavfall som utgörs av tidningar, tidskrifter och emballage samt av utgallrade arkivhandlingar eller liknande avfall från kontorsverksamhet forslas bort separat genom kommunens försorg. Separat insamling av returpapper från hushållen sker emellertid i dag i de flesta kommuner, trots att endast ett fåtal kommuner har åtagit sig detta formellt. Kommunerna ansvarar som regel inte för insamling av kontorspapper. Sådan insamling sker vanligen i privat regi genom returpappersföretagen.

Returpapper har de senaste 15-20 åren blivit en alltmer betydelsefull råvara för de svenska pappersbruken. Den årliga förbrukningen av returpapper har sedan början av 1970-talet ökat från ca 300 000 ton till drygt en miljon ton år 1990. Industrins behov av returpapper kommer enligt branschens prognoser att stiga till 1,45 miljoner ton per år till år 1995.

Av de svenska hushållens konsumtion av tidnings- och journalpapper, 575 000 ton år 1991, insamlades och återvanns 355 000 ton, dvs. nära 62 %. Allt insamlat tidnings- och journalpapper från hushållen kan, enligt vad jag har erfär, kapacitetsmässigt tas emot vid de svenska pappersbruken inom överskådlig tid.

Insamling och återvinning av övrigt returpapper från tryckerier, kontor och liknande verksamheter uppgick till 140 000 ton eller ca 15 % år 1991. Det är inte möjligt att säkert bedöma kontorens andel av detta, men enligt min mening torde det finnas en potential för betydligt ökad återvinning.

Under de senaste åren har priset på returpapper periodvis sänkts samtidigt som insamlingskostnaderna har ökat. Enligt vad jag har erfär täcker inköpsföretagens ersättning i dag inte längre den genomsnittliga hanteringskostnaden i landet för returpappret. Detta beror på att det tidvis finns betydande överskott på returpapper på den internationella marknaden vilket lett till prissänkningar. Detta hänger samman med att intresset i många länder under senare år har ökat markant för insamling och återvinning av bl.a. tidnings- och journalpapper vilket ibland lett till

mycket låga priser på den internationella marknaden. Kommunens förluster på verksamheten i sådana fall täcks via renhållningstaxan.

Situationen med stora överskott internationellt på returpapper till låga priser kan enligt vad skogsindustrin uppger komma att bestå under överskådlig tid. T.ex. i Tyskland förbereds lagstiftning med krav på återtagning av tidningar, tidskrifter och annat tryckpapper för den som tillverkar och säljer sådana produkter. Detta kan medföra kraftigt ökad tillgång till returpapper på marknaden med ytterligare sänkta returpapperspriser som följd.

För att returpapperssystemet i Sverige skall fortsätta att fungera bra behöver kommunernas problem att få kostnadstäckning lösas. Annars finns inte förutsättningar för systemet att kunna fungera långsiktigt. Enligt min mening måste avsättningen för svenskt returpapper säkras och pappersbrukens tillgång till returfiberråvara tryggas.

Återvinningsverksamhet lider ofta av att det ur ett företagsekonomiskt perspektiv inte är lönsamt att använda återvunnen råvara jämfört med primär. Det kan vara fråga om extra kostnader för transporter eller i hanteringsleden, särskilda lagringskostnader eller svårigheter att upprätthålla och garantera jämn kvalitet och mängd. Samhällsekonomiskt kan det emellertid vara en fördel att återanvända varor och återvinna material som råvara för nya produkter eller för energiutvinning i och med de lägre anspråk som ställs på energi- och naturresurser. Avfallsmängderna minskas och därmed de behandlingskostnader och risker för läckage som avfallet medför.

Flera kommunala remissinstanser framhåller att det inte är möjligt att få sälja returpapper direkt till pappersbruken. Man tvingas gå genom mellanhänder, t.ex. pappersbrukens inköpsbolag, vilket medför att kommunernas ersättning för det arbete som utförs vid insamlingen reduceras. Kommunförbundet pekar på att den kommunala pappersinsamlingen för närvarande är olönsam på grund av att priserna på den internationella marknaden är hårt pressade. Ekonomisk kompensation via en fond är därför en bra lösning för att täcka kommunernas underskott under perioder då insamlingen är olönsam. Skogsindustrin menar å sin sida att returpapperspriserna i Sverige inte har varit utsatta för samma hårda press som i andra länder i Europa och att returpapperspriserna i Sverige ligger högre än i utlandet. Den kostnad för insamlingen som kommunerna måste ta ut via renhållningstaxan är förhållandevis måttlig. Skogsindustrin hävdar vidare att det system som finns i Sverige torde vara billigast för konsumenten.

I ett läge då priser inte kan uppnås som är ömsesidigt acceptabla för parterna på returpappersmarknaden kan enligt min mening andra lösningar behöva övervägas. Jag anser inte att renhållningstaxan är rätt sätt att finansiera kostnaderna för returpappersinsamlingen. Förslaget i departementspromemorian att införa en återvinningsavgift för att täcka kostnaderna för returpappershanteringen skall ses mot bakgrund av detta. Emellertid har flera remissinstanser framfört invändningar mot det avgiftssystem som föreslås i promemorian. Man har menat att systemet skulle minska incitamentet för kommunerna att få en kostnadseffektiv insamling. Dessutom skulle det vara administrativt betungande.

Nuvarande insamling och återvinning av returpapper i Sverige fungerar bra med en internationellt sett hög återvinningsgrad. Jag anser att det inte finns något som talar emot en fortsatt positiv utveckling om producenten ges det fulla ansvaret. Ett flertal pappersbruk samverkar för övrigt redan i dag via gemensamma bolag i en verksamhet med återvinning av papper från hushåll, industri och handel. Ett producentansvar behöver inte innebära att kommunernas och returpappersföretagens engagemang i returpappersinsamlingen upphör. Returpappersföretagen hanterar i det närmaste allt insamlat papper från de svenska hushållen och samlar dessutom in sådant papper i stor utsträckning. Många kommuner är, enligt vad jag erfarit, positiva till att fortsätta med insamlandet av returpapper. Kommunerna kan då göra detta som entreprenörer åt industrin.

Industrins ökande investeringar för att utnyttja returpapper medför att industrin har behov av att långsiktigt tillförsäkra sig tillgång till returpapper. Jag anser att returpapper utgör en viktig råvaruresurs vid tillverkning av pappersmassa och därför bör utnyttjas främst i detta sammanhang.

Jag har mot denna bakgrund kommit fram till att det är mest lämpligt att pappersproducenten nu åläggs det fulla ansvaret för både insamling och slutlig hantering. Härmed skapas förutsättningar för att verksamheten skall kunna ske rationellt och med incitament för branschen att bedriva insamling och hantering effektivt i takt med pappersproduktionen.

Jag har tidigare pekat på den inte särskilt väl utvecklade insamlingen och återvinningen av kontorspapper. Jag anser i likhet med Naturvårdsverket att ett producentansvar bör gälla också för sådant. Jag bedömer som jag tidigare nämnt, att potentialen för ökad återvinning är stor, särskilt som kvaliteten på vitt kontorspapper som regel är god. Jag räknar med att branschen har goda möjligheter att utveckla insamling och återvinning inom detta område.

Kuvert och andra pappersprodukter bör tas till vara i större utsträckning. Ett av hindren i sammanhanget är användningen av kuvert med sådana material t.ex. plastfönster samt latexbaserade självhäftande klister, som gör att kuverten inte kan återvinnas och som riskerar att försvåra återvinningen av annat papper om de samlas in tillsammans.

Som jag senare återkommer till finns nu ett förslag till kriterier för miljömärkning av kuvert avseende bl.a. återvinningsbarhet. Eftersom det finns återvinningsbara alternativ och utbudet kommer att öka när kriterier fastställts är det viktigt att offentlig och annan förvaltning väljer sådana vid sina inköp. För konverterade pappersprodukter, t.ex. block, finns redan miljömärkningskriterier.

Ett särskilt problem gäller insamling och transport av returpapper inom norrlandskommunerna. Långa transportavstånd både för insamling och för leverans till pappersbruk ger höga transportkostnader för hela återvinningsledet. Jag har erfarit att en utbyggnad pågår av Obbola pappersbruk utanför Umeå, vilket kommer att möjliggöra användning av

ytterligare returpapper vid produktionen där. Detta kommer att avsevärt förbättra situationen i nämnda avseende för norrlandskommunerna. Man måste emellertid räkna med att de ekonomiska förutsättningarna för insamlingsverksamheten även i framtiden kommer att vara sämre i glesbebyggda trakter och att långa transportavstånd kan göra återvinning mindre lönsam och därmed mindre lämplig från miljösynpunkt än t.ex. förbränning.

Jag avser att, efter överläggningar med berörda intressenter, återkomma till regeringen med förslag om den närmare utformningen av ett system med producentansvar för återvinning av papper och de författningsförslag som detta föranleder. För tillverkare och importörer av tidnings- och journalpapper bör det nya systemet träda i kraft den 1 juli 1994. För annat papper bör det, med hänsyn till att det på dessa områden krävs längre tid för att utveckla insamlingsverksamheten, kunna införas den 1 juli 1996.

Som många remissinstanser framhållit har Sverige en betydande återvinning av returpapper från svensk konsumtion. Det är väsentligt att denna höga nivå upprätthålls och att återvinningen också kan öka. Jag anser att det bör vara möjligt att till år 2000 utöka insamlingen av tidnings- och journalpapper till 75 % jämfört med dagens ca 63 %.

När det gäller kontorspapper är det svårare att ange insamlingsmål. Det får ankomma på Naturvårdsverket att följa att en ökad insamling sker och att återkomma till regeringen om åtgärder bedöms nödvändiga för att nå en ökning.

Jag vill också slå fast att det papper som samlas in i huvudsak bör återvinnas som råvara för pappersproduktion. Det bör självfallet även vara möjligt att utnyttja returpapper som råvara till andra industriprodukter, t.ex. isoleringsmaterial till bostäder. Jag är emellertid medveten om att det av olika skäl och vid olika tidpunkter kan vara svårt att utnyttja allt tillgängligt returpapper som råvara. I sådana fall är det naturligtvis bättre att papperet förbränns och utnyttjas för energiproduktion - förutsatt att miljöriktig förbränning sker - än att det deponeras på en soptipp.

7.3.10 Tillsyn och uppföljning

Min bedömning: Statens naturvårdsverk får ansvaret för att följa hur det producentansvar som regeringen föreskriver uppfylls.

Förpackningsutredningens förslag: En särskild förpackningsdelegation bör knytas till Statens naturvårdsverk med uppgift att företräda regeringen i förhandlingar med näringslivet, tillse att uppställda mål efterlevs, initiera forskning på förpackningområdet, följa den internationella utvecklingen samt bidra med viss information till allmänheten.

Promemorian innehåller inga förslag i fråga om uppföljning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har haft invändningar mot förslaget att inrätta en förpackningsdelegation. *Statskontoret* avstyrker att en förpackningsdelegation med den sammansättning och de ansvarsområden utredningen föreslår inrättas. Även *Statens naturvårdsverk* avstyrker att en förpackningsdelegation inrättas eftersom den blir resurskrävande och kan befäras medföra onödigt administrativt krångel.

Skälen för min bedömning: Statens naturvårdsverk har i dag det övergripande myndighetsansvaret för miljöfrågorna och ett sektorsansvar för avfall. Verket är central tillsynsmyndighet enligt renhållningslagen. Inom ramen för detta har Naturvårdsverket organiserat ett kretsloppssekretariat som börjat ta sig an frågor av nu aktuellt slag. Jag finner det därför lämpligt att Naturvårdsverkets ansvar vidgas till att gälla uppföljning av de krav på återanvändning och materialåtervinning som regeringen föreskriver vid beslut om producentansvar. Det ankommer på regeringen att meddela närmare föreskrifter om detta.

7.4 Återtagningssystem för uttjänta nickel-kadmiumbatterier

Min bedömning: Det är viktigt att insamlingsmålet för nickel-kadmiumbatterier uppnås. Det åtagande branschen nu gjort är ägnat att uppnå detta mål.

Promemorians förslag: Föreskrifter om återlämningspremie skulle införas i lagen om avgifter för miljöfarliga batterier.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av dem som tagit ställning i frågan är positiv till förslaget. Några remissinstanser anser att bl.a. identifiering av NiCd-batterier kan komma att ställa till problem. Andra ifrågasätter om detaljhandeln är tillräckligt förberedd. *Grossistförbundet Svensk Handel* avvisar förslaget och hänvisar bl.a. till att tillförseln av NiCd-batterier kommer att minska inom några år, för att i stort upphöra senast under 1990-talet. Vidare anser förbundet att NiCd-batterier inte är lättidentifierade eftersom batterier och kassetter inte alltid är märkta samt att administrationen av premien kommer att medföra en inte oansenlig byråkrati och kostnader. Förbundet förespråkar istället ökad information till konsumenterna.

Skälen för min bedömning: Hanteringen av förbrukade miljöfarliga batterier regleras genom förordningen (1989:974) om miljöfarliga batterier. Med miljöfarliga batterier avses slutna torrbatterier med mer än sammanlagt 0,025 viktprocent kvicksilver och kadmium samt blybatterier (startbatterier) med en vikt av mer än tre kilo per styck. Förbrukade miljöfarliga batterier klassas som miljöfarligt avfall och får inte ingå i hushållsavfallet utan skall samlas in för särskilt omhändertagande.

I förordningen föreskrivs att de vanligaste sorterna av alkaliska batterier inte får säljas om angivna viktprocent överskrids. Övriga miljöfarliga batterier, utom blybatterier, skall vara märkta för att yrkesmässigt få

överlåtas. Märkningsföreskrifterna gäller även varor med fast monterade batterier. Den som yrkesmässigt överlåter miljöfarliga batterier är skyldig att ta emot förbrukade sådana batterier. Vidare gäller enligt förordningen en skyldighet för tillverkare och importörer att till Statens naturvårdsverk deklarera försålda mängder av slutna NiCd-batterier. Fr.o.m den 1 april 1992 gäller såväl mottagningsskyldigheten som skyldigheten att deklarera till Naturvårdsverket även varor som innesluter fast monterade NiCd-batterier.

På basis av deklarerade uppgifter debiteras tillverkare och importörer en miljöavgift. Avgiften kan enligt lagen (1990:1332) om avgifter för miljöfarliga batterier tas ut för att täcka samhällets kostnader för att samla in och oskadliggöra batterier som är förbrukade eller som inte längre används. Avgiften uppgår för närvarande till 2,5 öre per gram för NiCdbatterier, inkl. fast monterade batterier. Intäkterna från avgiften är placerade hos riksgäldskontoret i den s.k. batterifonden. Batterifonden disponeras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Batterier med kadmium utgör ett allvarligt hot mot miljön. Om inga ytterligare åtgärder vidtas i syfte att öka insamlingen av förbrukade NiCdbatterier kommer med tiden stora mängder kadmium att tillföras miljön genom avfallet.

Förbrukningsmönstret för kadmium har ändrats kraftigt under senare år. Användningen av kadmium för ytbehandling, legeringar, pigment och stabilisatorer har minskat. Användningen av kadmium i batterier har däremot ökat kraftigt och svarar numera för över hälften av kadmiumanvändningen i världen. Det finns en stor mängd s.k. uppladdningsbara produkter med fast monterade NiCd-batterier i omlopp. Också denna marknad ökar kraftigt. Många av dessa produkter är inte avsedda att överleva mer än en omgång batterier och normalkonsumenten kan inte utan vidare förväntas ha kunskaper för att montera ur batterierna och lämna dem till omhändertagande när produkten kasseras. Batterierna beräknas ha en livslängd på 5-10 år. Huvuddelen av de batterier, både fast monterade och lösa, som har sålts under 1980-talet torde därför finnas kvar hos konsumenterna.

De som saluför NiCd-batterier och uppladdningsbara apparater är redan i dag skyldiga att återta förbrukade NiCd-batterier och apparater. Den som yrkesmässigt återtar en uppladdningsbar apparat är också skyldig att montera ur NiCd-batteriet om kommunen så kräver. Vidare genomförs vid återkommande tillfällen sedan år 1986 riksomfattande informations- och insamlingskampanjer av miljöfarliga batterier. Enligt min mening är emellertid resultatet av insamlingsprogrammet vad gäller NiCd-batterier inte tillfredsställande. Insamlingsresultatet för år 1991 uppskattas till ungefär 20 % av antalet försålda lösa och fast monterade NiCd-batterier. Det av statsmakterna angivna insamlingsmålet är 90 % (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:73).

I lagrådsremissen fanns ett förslag till lagstiftning om återlämningspremier m.m. avseende nickel-kadmiumbatterier. Under beredningen av propositionen har berörda branschorganisationer gjort följande åtagande:

Sveriges Köpmannaförbund, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Livsmedelshandlareförbund, ICA Handlarna AB, Dagab AB, Kooperativa Detaljhandelsgruppen AB företräder 23 000 parti- och detaljhandelsföretag på den svenska marknaden.

Dessa företag svarar för den helt dominerande delen av marknaden i Sverige med nickel-kadmiumbatterier (NiCd-batterier).

I regeringens lagrådsremiss om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling etableras producentansvar som en generell princip i arbetet för en bättre miljö och en uthållig utveckling. Producentansvarsprincipen innebär många fördelar jämfört med traditionella system för avfallshantering som varit beroende av alltmer detaljerad och svåröverblickbar lagstiftning och växande krav på omfattande administration och myndighetskontroll i takt med produktutbudens förändring och marknadernas internationalisering. Producentansvarsprincipen innebär att den som producerar, importerar eller saluför en produkt som ger upphov till avfall, också tar sin del av ansvaret för produktens hela kretslopp.

Producenternas marknadskännetecken, tekniska kunnande och flexibilitet ger möjligheter att välja de optimala metoderna att minska avfallets mängd och miljöpåverkan i varje läge. Metoderna kan vara av skiftande karaktär; alltifrån att lägga upp riktade informationskampanjer och rabatter som stimulerar återlämning och återvinning till fysisk insamling. Nyckelord för producentansvarsprincipen är kostnadseffektivitet, kommersiella lösningar, optimal kunskap om marknaden och produkterna samt minimal administration.

Den som yrkesmässigt överlåter miljöfarliga batterier, t.ex. NiCd-batterier, är enligt gällande rätt skyldig att ta emot förbrukade batterier. Vidare tas en miljöavgift ut på batterierna för att täcka kostnaderna för insamling och oskadliggörande av batterierna. Intäkterna från avgifterna är placerade i Batterifonden.

När det gäller förbrukade nickel-kadmiumbatterier av alla slag och utföranden är samhällets mål att 90 % av dessa skall återtas beräknat på årsbasis. Insamlingsresultatet är för närvarande ca 20 % baserat på genomsnittliga försäljningsvolymerna för 1986-87 och insamling för 1991 på ca 45 ton.

Diskussioner har förts mellan representanter för svensk handel, såväl partihandel som detaljhandel, vad gäller åtagande att uppnå lagrådsremissens angivna insamlingsmål för laddningsbara batterier utan att behöva utnyttja ett av samhället administrerat och kostsamt premiesystem. Undertecknade åtar sig följande som alternativ till lagstiftning:

1) att samla in minst 90 % av samtliga i landet förbrukade nickel-kadmiumbatterier beräknat på årsbasis, utifrån årsmedelsförbrukningen och med hänsyn tagen till dessa batteriers tekniska livslängd.

2) att upprätta en gemensam organisation med syfte att uppfylla insamlingsmålet under ett andra verksamhetsår (juli 94 - juni 95) samt att samla in minst 60 % under första verksamhetsåret. Organisationen

skall aktivt samverka med Naturvårdsverket, Svenska Kommunförbundet m.fl. intressenter på avfallsområdet.

3) att välja de mest effektiva vägarna att påverka samtliga berörda mål- och produktgrupper i den omfattning som erfordras för att uppfylla insamlingsmålet. Miljöavgifter på kadmium i batterier administreras idag av Naturvårdsverket via Batterifonden, vilket även fortsättningsvis kan ske. En förutsättning för att insamlingsmålet ska nås är dock att den nybildade organisationen kan utnyttja medlen avseende NiCd-batterier från Batterifonden.

4) att tillställa Naturvårdsverket - som oberoende granskare - de resurser som behövs för att säkerställa en tillförlitlig förbruknings- och insamlingsstatistik för NiCd-batterier i Sverige med syfte att bättre kvantifiera insamlingsmålet 90 % (dock högst 1,5 Mkr/år).

Naturvårdsverket får därmed också möjlighet att inför regeringen löpande verifiera insamlingsresultatet.

5) att kostnaderna för återtagningssystemet enligt ovanstående, täcks fullt ut enligt producentansvarsmodellen, dvs. genom att kostnaden för insamling, destruktion m.m. internaliseras i batteriets/produktens pris.

6) att om insamlingsmålet inte uppnås, skall intressenterna vara behjälpliga med vunna erfarenheter, kompetens etc. vid etablerandet av annat system för insamling av batterier.

Undertecknade är införstådda med att lagstiftning blir aktuell om insamlingsmålet mot förmodan inte uppnås.

Under överskådlig tid kommer att finnas behov av fortsatt insamling av miljöfarliga batterier. Insamling och materialåtervinning av samtliga miljöskadliga ämnen i batterier är regeringens och handelns gemensamma mål. Undertecknade avser att i positiv anda verka för detta liksom för en övergång till mer miljöanpassade batterier. Den nya organisationen skall därför samverka med Naturvårdsverket, kommuner och andra organ som ansvarar för insamling och återvinning av andra batterityper, så att arbetet sker på ett samordnat och effektivt sätt.

Teknik för återvinning av samtliga batterityper - inklusive NiCd - är under snabb utveckling. Den nya organisationen kommer nog att bevaka denna utveckling och verka för att insamlings- och återvinningslösningar uppkommer i samverkan med andra länder. Detta innebär att den felande länken i kretsloppet skapas och utjänta batterier blir intressanta som råvarukälla. "

Dagab AB

<i>Roland Matz</i>	<i>Lars Otterbeck</i>
<i>Ordförande</i>	<i>VD</i>

Grossistförbundet Svensk Handel

<i>Olof Ohlsson</i>	<i>Sture Lindmark</i>
<i>Ordförande</i>	<i>VD</i>

ICA Handlarnas AB

<i>Rolf-Erik Hjertberg</i>	<i>Roland Fahlin</i>
<i>Ordförande</i>	<i>VD</i>

Kooperativa Detaljhandelsgruppen AB (KDAB)

<i>Roland Svensson</i>	<i>Lars Hjorth</i>
<i>Ordförande</i>	<i>VD</i>

Mobil Tele Leverantörerna (MTL)

<i>Bengt-Åke Gyllenberg</i>	<i>Arvid Brandberg</i>
<i>Ordförande</i>	<i>VD</i>

Sveriges Köpmannaförbund

<i>Rolf H. Gard</i>	<i>E.O. Holm</i>
<i>Ordförande</i>	<i>VD</i>

Sveriges Livsmedelshandlareförbund (SSLF)

<i>Jan Olsson</i>	<i>Mikael Ankers</i>
<i>Ordförande</i>	<i>VD</i>

Som angetts tidigare är lagstiftning med förbud och regleringar ett medel och inte ett mål för att åstadkomma producentansvaret. I den mån de miljöpolitiska målet kan uppnås utan tvångsmedel bör frivilliga åtgärder eftersträvas. Jag anser att detta frivilliga åtagande från branschen är i enlighet med denna princip och att åtagandet är ägnat att uppfylla insamlingsmålet för nickel-kadmiumbatterier. Tills vidare bör därför enligt min mening något lagförslag om återlämningspremier för nickel-kadmiumbatterier inte läggas fram för riksdagen. Regeringen avser dock att följa utvecklingen och kontrollera att insamlingsmålet uppnås.

8.1 Bakgrund

Kommunerna har fått ett allt större tillsynsansvar lokalt i frågor om människors hälsa och miljön. Den kommunala nämnd som har ansvar för miljöskydd m.m. har lokalt tillsynsansvar i frågor om bl.a. hälso- skydd, livsmedelshantering, kemikaliekontroll och miljöskydd.

Även frågor om avfallshantering har länge varit en kommunal angelägenhet, särskilt vad avser avfall från enskilda hushåll. Genom sitt breda avfallskunnande och den infrastruktur som byggts upp har kommunerna här en viktig uppgift. Kommunerna har också stora möjligheter att påverka avfallshanteringen för såväl hushållen som industrin, framför allt genom ett bemyndigande att föreskriva om källsortering. I arbetet med att minska avfallsmängderna, förbättra avfallshanteringen och främja återvinningen intar kommunerna därför en nyckelposition.

Renhållningslagen (1979:596) reglerar främst hanteringen av hushållsavfall. Med hantering avses uppsamling, förvaring, bortforsling och slutligt omhändertagande. Med slutligt omhändertagande avses bl.a. förbränning, deponering och återvinning. Lagen stadgar att avfallshanteringen skall ske på ett sådant sätt att åtgärder som underlättar återanvändning och återvinning främjas. Det är kommunerna som i de flesta fall svarar för hanteringen. Utgångspunkten enligt lagen är att avfallet skall hanteras på ett sådant sätt att det inte uppkommer olägenhet från hälsoskydds- eller miljövärdssynpunkt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att visst slag av avfall i avvaktan på bortforsling skall sorteras och förvaras skilt från annat avfall. Regeringen får även delegera till kommunerna att meddela sådana föreskrifter. Sådan delegering har också skett men har hittills inte i någon större utsträckning utnyttjats av kommunerna. Det finns dock undantag. Ett exempel är Skara kommun som infört källsortering i "Vått och torrt" för kommunens samtliga hushåll. I andra kommuner, såsom Uppsala och Borås, pågår källsorteringsprojekt för delar av hushållen och industrin. Kommunerna i sydvästra Skåne samarbetar i ett regionalt bolag för avfallshanteringen, Sydvästra Skånes Avfallsaktiebolag (SYSAV). Redan i slutet av 1970-talet förstärkte detta bolag kontakten med framför allt avfallsproducenter och entreprenörer och har genom bl.a. information och rådgivning påverkat företagens beteende mot en ökad sortering av avfallet. Motsvarande aktiviteter äger rum på flera andra orter i Sverige, framför allt i storstadsområdena.

Det är kommunen som ansvarar för bortforslingen av hushållsavfallet och som också har ansvar för att avfallet förs till en behandlingsanläggning. Regeringen får föreskriva att annat avfall inom kommunen än hushållsavfall skall forslas bort och slutligt omhändertas genom kommunens försorg. Regeringen får överlåta åt en myndighet eller åt kommunerna att meddela föreskrifter om detta. I renhållningsförordningen (1990:984) har kommunerna getts sådan föreskriftsrätt.

Kommunerna har enligt reglerna i renhållningsförordningen - med vissa undantag - också ansvaret för att forsla bort miljöfarligt avfall. För annat avfall än hushållsavfall har kommunen dock inte något ytterligare ansvar, t.ex. att se till att det finns en adekvat behandlingsanläggning. Kommunens möjligheter att åstadkomma ökad återvinning för annat avfall än hushållsavfall begränsas därmed.

Kommunerna skall genom en renhållningsordning utfärda lokala föreskrifter om avfallshanteringen. För bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall som sker genom kommunens försorg får kommunen ta ut en avgift enligt en taxa, som antas av kommunfullmäktige. Avgiften skall bestämmas till högst självkostnaden dvs. det belopp som behövs för att täcka nödvändiga kapital- och driftkostnader för renhållningen. Kommunerna får differentiera avfallstaxorna för att stimulera till källsortering av avfall. Självkostnadsprincipen gäller dock för den samlade avfallshanteringen.

Det av riksdagen beslutade avfallsprogrammet från våren 1990 (prop. 1989/90:100 bil. 16, bet. 1989/90:JoU16, rskr. 1989/90:241) innebär bl.a. att kommunerna har fått ökade befogenheter beträffande möjligheten att föreskriva om källsortering och utvidga ansvaret för avfallshanteringen. Vidare anges att kommunen skall ansvara för en heltäckande avfallsplanering. Genom ändring i renhållningslagen har kommunen fått möjlighet att ta in de uppgifter från bl.a. industrin som behövs för sådan planering. Beslutet innebär vidare att riksdagen har satt som mål att sortering av såväl hushållsavfall som industriavfall skall ske fr.o.m. år 1994. Syftet med sorteringen är att möjliggöra ett från miljö- och resurshushållningssynpunkt lämpligt omhändertagande av avfallet. Detta i sin tur innebär bl.a. att återanvändning och återvinning måste öka i omfattning samt att förbränning och deponering av osorterat avfall i allt väsentligt skall ha upphört vid slutet av år 1993.

8.2 Avfallsskatt och källsortering

Min bedömning: Källsortering av avfall är av central betydelse i arbetet med att kretsloppsanpassa avfallshanteringen. I syfte att påskynda utvecklingen dithän bör en avfallsbeskattning övervägas. Jag avser att inom kort begära regeringens bemyndigande att tillsätta en särskild utredare för att belysa lämpligheten av olika beskattningsalternativ och att lämna förslag till den lagstiftning som erfordras.

Skälen för min bedömning: En övergripande målsättning är att avfallets volym och farlighet skall begränsas och att behandlingen av det avfall som ändå uppkommer skall förbättras. Ett viktigt medel för att åstadkomma detta är källsortering av avfallet. Källsortering kan leda till att avfallsmängderna reduceras genom att återanvändning och återvin-

ning underlättas. Källsortering kan även möjliggöra en mer miljöanpassad behandling av det avfall som ändå uppkommer, t.ex. genom att sorterat avfall utnyttjas som biobränsle för energiutvinning.

Skadligt avfall skall undvikas genom att innehållet av miljöskadliga ämnen i produkter och varor minskas. Detta förutsätter ett ökat ansvar hos producenter och konsumenter både när det gäller produktion och användning av riskfyllda ämnen. Producenten bör i framtiden själv ta hand om en ökad del av sitt avfall genom återtagning av såväl avfall från processerna som avfall i form av uttjänta varor och produkter.

Som jag nyss nämnde har riksdagen angett som mål för arbetet på avfallsområdet bl.a. att källsortering bör utvecklas med sikte på att allt avfall som går till slutbehandling sorteras i kategorier som möjliggör ett från resurshushållningssynpunkt lämpligt omhändertagande fr.o.m. år 1994. En ökad satsning på källsortering bör enligt riksdagsbeslutet leda till att förbränning och deponering av osorterat hushålls- och industriavfall i allt väsentligt skall ha upphört vid slutet av år 1993. Även om osorterat hushållsavfall har visat sig kunna förbrännas på ett acceptabelt sätt i stora anläggningar med avancerad reningsutrustning, ger källsortering möjlighet till ökad återanvändning och återvinning samt en mera differentierad och kretsloppsanpassad avfallsbehandling som både miljömässigt och ekonomiskt bör vara att föredra.

Det kan emellertid konstateras att den rådande situationen inom avfallsområdet inte står i överensstämmelse med vad som borde gälla utifrån riksdagens beslut om övergripande målsättning och ambitionsnivå. Fortfarande förbränns drygt hälften av hushållsavfallet medan i stort sett resten deponeras. Av industriavfallet deponeras nästan allt. Såväl hushålls- som industriavfall förbränns och deponeras i osorterat skick. Någon väsentligt ökad återanvändning eller återvinning av material kan inte iakttas.

Detta är enligt min mening inte tillfredsställande. Det är angeläget att snarast vidta åtgärder för att förbättra situationen. Mycket tyder på att det finns en relativt stor potential för källsortering som skulle kunna leda till ökad återvinning och förbättrade behandlingsmetoder. Genom sortering av industriavfallet kan t.ex. brännbart material av typ byggavfall o.d. separeras, förbrännas i lämpliga anläggningar och bli ett tillskott till landets energiförsörjning. Vid en sådan sortering kan en fraktion erhållas med högt energivärde som närmast kan karakteriseras som biobränsle. Även vid källsortering i hushållen kan en fraktion av material tas fram som kan förbrännas utan problem i lämpliga anläggningar. En fraktion som i huvudsak består av köksavfall kan användas för kompostering - företrädesvis lokalt - eller för utvinning av biogas genom rötning.

I princip står två möjligheter öppna; att införa eller skärpa regler för kommunerna, eller att hitta ett generellt styrmedel som stimulerar till ökad källsortering. Riksdagsbeslutet om avfallsprogrammet från våren 1990 innebär som jag nämnt bl.a. att regeringen får föreskriva att visst avfall i avvaktan på bortforsling skall sorteras och förvaras skilt från annat avfall. För närvarande är denna föreskriftsmöjlighet delegerad till kommunerna. Det ankommer på Statens naturvårdsverk att utfärda råd

och vägledning om källsortering. Enligt vad jag erfarit kommer Naturvårdsverket inom kort att ge ut sådana. I detta sammanhang har jag övervägt möjligheten att låta omarbeta råden och vägledningen till bindande föreskrifter. I praktiken skulle detta innebära att kommunerna inte längre själva skulle ha möjlighet att föreskriva om källsortering. I stället skulle det överlåtas till Naturvårdsverket att centralt föreskriva om obligatorisk källsortering av avfall för landets samtliga kommuner. Genom ett sådant tillvägagångssätt skulle, teoretiskt sett, den av riksdagen angivna målsättningen och ambitionsnivån troligen kunna uppnås inom relativt kort tidsrymd.

Enligt min mening är emellertid inte centralt fattade beslut om obligatorisk källsortering av avfall det mest ändamålsenliga tillvägagångssättet. Starka skäl talar för närvarande mot sådana centrala föreskrifter om källsortering. Huvudskälet är att Sveriges kommuner är alldeles för olika, bl.a. med avseende på mängder och typer av avfall inom kommunen och på hur bebyggelsen är ordnad. Vidare varierar möjligheterna till behandling och återvinning av avfallet mellan olika områden i landet. Exempelvis skiljer sig möjligheten till hemkompostering av avfall mellan landsbygd och storstad. I renhållningslagen anges att när kommunen planlägger och beslutar hur den kommunala bortforslingsskyldigheten för hushållsavfall skall fullgöras, måste hänsyn tas till den enskildes möjligheter att själv ta hand om avfallet på ett från hälso- och miljöskyddssynpunkt godtagbart sätt. Enligt min mening kan hemkompostering av t.ex. köks- och trädgårdsavfall i många fall vara en bra metod för att minimera avfallsmängderna och samtidigt återföra avfallet till naturens kretslopp. För att hanteringen skall bli effektiv och miljöriktig måste regler om källsortering anpassas efter de lokala förutsättningarna. I dagsläget finns inte möjlighet att genom centrala föreskrifter bibehålla tillräcklig flexibilitet. Min slutsats är att det även i fortsättningen bör ankomma på kommunen själv att utfärda föreskrifter om källsortering. Naturvårdsverkets vägledning om källsortering bör emellertid kunna vara ett stöd för kommunernas arbete och leda till att det påskyndas.

En rationell metod för att uppnå målen inom avfallsområdet skulle enligt min mening kunna vara att använda ekonomiska styrmedel. I samband med 1992 års kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150 bil. I:12, bet. 1991/92:JoU24, rskr. 1991/92:355) behandlades bl.a. frågan om ekonomiska styrmedel inom avfallsområdet. I propositionen angavs att en särskild arbetsgrupp har fått i uppgift att klarlägga effekterna av en avfallsskatt och pröva dess lämplighet som kostnadseffektivt styrmedel. Arbetsgruppen har efter en sammanvägning av miljömässiga och fiskala hänsyn kommit till följande slutsatser. Vid valet av ekonomiska styrmedel inom avfallsområdet bör olika typer av avfallsbeskattning övervägas. Förutom en skatt på osorterat avfall, enligt de principer som beskrivs i Miljöjavgiftsutredningens betänkande (SOU 1990:59) Sätt värde på miljön, har en avfallsskatt av dansk modell samt en renodlad deponeringsskatt utgjort underlag för arbetsgruppens diskussioner.

För att kunna bedöma styreffekt, kostnadseffektivitet och lämplighet av en beskattning som syftar till ökad källsortering krävs en kartläggning av förutsättningarna för detta och hur man på ett ändamålsenligt sätt kan nyttiggöra sig de källsorterade avfallsfraktionerna, t.ex. genom återanvändning, återvinning eller energiutvinning. En avfallsbeskattning måste även bedömas utifrån andra ekonomiska styrmedel inom avfallsområdet. En utvärdering behöver också ske av hur kommunernas hittillsvarande tillämpning av differentierade avfallstaxor har påverkat källsorteringen. Vidare krävs en analys av effekterna för svenskt vidkommande av EG:s arbete inom detta område.

Jag kommer inom kort att begära regeringens bemyndigande att tillsätta en särskild utredare för att analysera effekterna av olika beskattningsoptioner mot bakgrund av vad avfallsskattegruppen redovisat. I uppdraget skall också ingå att lämna förslag till den lagstiftning som erfordras.

I prop. 1989/90:100 bil. 16 förordas att kommunernas ansvar för avfall bör utvidgas till att omfatta annat avfall än enbart hushållsavfall. En sådan utvidgning skall, enligt propositionen, syfta till att åstadkomma en bättre överblick och kontroll över bl.a. industriavfallet. Detta i sin tur bör förbättra förutsättningarna för att styra avfallströmmarna och öka källsorteringen så att ett bättre utnyttjande av avfallet kommer till stånd. Riksdagen instämde i detta men angav att det finns skäl att avvakta tills den kommunala avfallsplaneringen är slutförd innan en tidpunkt för en sådan utvidgning fastställs (bet. 1989/90:JoU16, rskr. 1989/90:241). Med den inriktning på arbetet som jag nu har presenterat anser jag inte att en utvidgning av det kommunala hanteringsansvaret behöver genomföras i detta skede. Om det skulle visa sig att nu angivna åtgärder inte leder till önskat resultat beträffande de av riksdagen antagna riktlinjerna för avfallshanteringen samt en kretsloppsanpassning av densamma bör emellertid en utvidgning av det kommunala hanteringsansvaret övervägas på nytt.

Jag vill slutligen anknyta till vad jag har framfört i ett tidigare avsnitt, nämligen vikten av att frågor om återanvändning och återvinning och om avfallshantering kommer in i de lokala handlingsprogram för hållbar utveckling som kommunerna skall utveckla de närmaste åren.

Mitt förslag: 12 § lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen) ändras så att krav införs på att allmän va-anläggning skall utföras så att både miljö- och hälsoskyddets intressen tillgodoses. Vidare införs en föreskrift i 21 § va-lagen om att allmän va-anläggning skall brukas så att det inte uppstår svårigheter för huvudmannen att uppfylla de miljö- och hälsoskyddsintressen som skall tillgodoses eller att i övrigt uppfylla sina åligganden enligt lag eller annan författning eller enligt avtal.

Naturvårdsverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Naturvårdsverket föreslog dessutom att ytterligare ändringar skulle göras i va-lagen bl.a. så att den skulle omfatta även vattenförsörjning och avlopp för annan verksamhet än för bostadshus eller annan bebyggelse och att ändamålet med lagen utökas genom att begränsningen till hälsoskyddet tas bort. Vidare skulle den som utan att vara ägare till en fastighet driver miljöfarlig verksamhet på fastigheten jämfästas med ägaren vid tillämpningen av lagen.

Remissinstanserna: Man ser positivt på syftet med förslagen att stärka huvudmännens möjlighet att ställa krav på avloppsvattnet så att avloppsslammet från de allmänna avloppsverken skall gå att använda även i ett långsiktigt perspektiv. Flera remissinstanser är dock kritiska till de föreslagna lagändringarna. *Svea hovrätt*, *Vattenöverdomstolen* ifrågasätter om inte va-lagen i gällande lydelse medger att va-anläggningens huvudman ställer villkor för eller - ytterst - vägrar vissa industrier anslutning till anläggningen. *Statens va-nämnd* har ingen erinran mot strävan att avloppsslammet skall hålla en från hälso- och miljöskyddssynpunkt godtagbar beskaffenhet. De föreslagna ändringarna i va-lagen avstyrks emellertid. Om det alls behövs några ändringar i denna lag för det angivna ändamålet, förordar Va-nämnden att 12 § ändras i enlighet med Naturvårdsverkets förslag och att 21 § kompletteras med bestämmelsen att den allmänna anläggningen inte får brukas på sätt som försvårar tillgodoseendet av hälso- och miljöskyddsintressena i va-verksamheten. Mer kan inte behövas. Men det är enligt nämnden viktigt att lagändringsmotiven i görligaste mån preciserar det nyinförda miljöskyddskravet. Standarden måste kunna bestämmas efter objektiva kriterier.

Skälen för mitt förslag: De näringsämnen som finns i slam från de kommunala avloppsverken bör nyttiggöras i så hög grad som möjligt. Användning av slam t.ex. i jordbruket är därför ett viktigt steg mot en miljöanpassad avloppsvattenrening. En förutsättning för sådan användning är emellertid att slammet inte innehåller skadliga halter av oönskade ämnen.

Återanvändning, återcirkulation av restprodukter och hög ambition när det gäller skyddet av miljön kan medföra vissa konflikter. Förutom de nyttiga beståndsdelarna, främst fosfor och organiskt material,

innehåller slammet också tungmetaller från olika källor i samhället. I slammet förekommer också organiska miljöfarliga ämnen härrörande från industriell verksamhet, förbränningsanläggningar, trafiken, hushållens avlopp m.m. För att skydda marken i ett långsiktigt perspektiv mot upplagring av metaller kan slavgivan inte bestämmas enbart utifrån näringsämnesinnehållet. Hänsyn måste också tas till den mängd metaller som tillförs marken och upplagras där.

Användning av slam och andra restprodukter skall självfallet inte ske om det medför en negativ miljöpåverkan. Om marginalen till en kritisk nivå är stor, 100-tals år, och det finns förutsättningar för att inom väsentligt kortare tid vidta åtgärder som minskar innehållet av föroreningar till nivåer som är långsiktigt acceptabla, bör dock en återanvändning kunna ske.

För närvarande pågår ett arbete hos de närmast berörda myndigheterna, Statens naturvårdsverk och Kemikalieinspektionen, med att utforma handlingsprogram som skall leda till en begränsad användning av bl.a. bly, kvicksilver och kadmium. Av betydelse för möjligheten att få ett renare slam är också införandet av märkningssystem som ger upplysning om miljöfarliga egenskaper. Dessa bör göra det lättare för användarna att tillämpa utbytesregeln i lagen om kemiska produkter och välja mindre miljöstörande ämnen eller varor. Avloppsverken bör också själva se över den egna användningen av kemikalier och ämnen vid avloppsreningsprocessen.

Det omfattande miljöskyddsarbete som har bedrivits i Sverige har resulterat i förhållandevis låga metallhalter i slam. För vissa avloppsverk är t.ex. kadmiumhalten i slammet så låg att det teoretiskt motsvarar bidraget från livsmedel och dricksvatten. Jag vill ändå betona att jag delar Naturvårdsverkets uppfattning att åtgärder måste prioriteras för att ytterligare minska kadmium-, kvicksilver- och i viss utsträckning också kopparinnehållet i slam. Förekomsten av silver och arsenik i slam bör också närmare undersökas. Om kadmiumhalten i jordbruksmark inte skall fortsätta att öka erfordras emellertid samtidigt att tillförseln via atmosfäriskt nedfall och handelsgödsel minskas. Om halterna kvicksilver och bly inte skall fortsätta att öka i jordbruksmarken gäller också att det Atmosfäriska nedfallet av dessa metaller måste minskas.

Jag vill nämna några av de åtgärder som Naturvårdsverket enligt vad jag erfarit avser att föra ut till kommuner m.fl. En sådan åtgärd är att införa ett nytt system för att bedöma och reglera slamtillförseln till jordbruksmark varvid givan bestäms dels utifrån en maximalt tillåten metalltillförsel dels utifrån vad som är erforderligt ur näringssynpunkt för marken. Jag vill här, i likhet med Jordbruksverket, betona att överdosering av fosfor skall undvikas. En annan åtgärd är den policy som Naturvårdsverket utarbetat för anslutning av industrier m.m. till de kommunala avloppsreningsverken. Det är självfallet så att utsläpp från industrier m.m. till en avloppsanläggning så långt möjligt måste befrias från tungmetaller och organiska miljöfarliga ämnen innan vattnet leds till anläggningen.

Riksdagen har nyligen beslutat om lagändringar i anledning av EES-avtalet (prop. 1992/93:60, bet. 1992/93:JoU10, rskr. 1992/93:139). Då

behandlades frågan om reglering av tungmetallhalt i avloppsslam i anledning av EG:s direktiv 86/278/EEG om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket. För att uppfylla Sveriges åtaganden enligt EES-avtalet anges att föreskrifter om högsta tillåtna tungmetallhalt i avloppsslam som används för jordbruksändamål bör meddelas med stöd av 5 § lagen (1985:426) om kemiska produkter. Det bör föreskrivas att slam inte får saluföras eller överlätas för jordbruksändamål om innehållet av tungmetaller överskrider ett visst angivet gränsvärde. Sådana regler kommer att beslutas när EES-avtalet har trätt i kraft. Vidare anges att övriga bestämmelser i det aktuella EG-direktivet som avser själva markanvändningen kan genomföras med stöd av ett bemyndigande i miljöskyddslagen som också beslutades om.

Av Naturvårdsverkets rapport framgår att det är viktigt att huvudmannen för va-anläggningen kan ställa krav på det avloppsvatten som passerar anläggningen för att underlätta reningen av slammet vid avloppsreningsverken. Rapporten och remissutfallet visar att det hittills rått oklarhet om vilka möjligheter huvudmannen har att göra detta. Enligt propositionen till va-lagen (prop. 1970:118 s. 95 f.) torde förhållandet mellan huvudmannen och brukaren i normalfallet helt komma att regleras genom de allmänna regler som finns i lagen och i huvudmannens taxa och allmänna bestämmelser. Departementschefen framhöll emellertid att privaträttsliga avtal ibland kan behövas för att komplettera de regler som annars gäller. Detta kan t.ex. bli aktuellt i fråga om industrier, sjukhus och andra liknande brukare. Något hinder mot att i sådana avtal ställa sådana högre krav på avloppsvatten torde inte finnas.

Oavsett vilka villkor eller föreskrifter som har meddelats vid prövningen enligt miljöskyddslagen (1969:387), har huvudmannen för den allmänna va-anläggningen rätt att ställa upp sina på va-lagen grundade krav på det avledda vattnets föroreningsinnehåll. Sådana krav kan man också ställa upp i fråga om avloppsvatten från de många verksamheter som inte har prövats enligt miljöskyddslagen. Om föroreningsinnehållet inte mer än undantagsvis avviker från vad som förekommer i ett normalt hushållspillvatten, blir de allmänna bestämmelser som har meddelats med stöd av 22 § va-lagen tillämpliga. I övriga fall måste huvudmannen med stöd av 21 § va-lagen - som föreskriver att en allmän va-anläggning skall brukas så att olägenhet för huvudmannen och annan såvitt möjligt undviks - kunna enligt 28 § samma lag i särskilda avtal med den som avleder det industriella avloppsvattnet reglera frågan om tillåtet föroreningsinnehåll.

Jag kan för min del inte se att gällande va-lag hindrar att det i sådana avtal också regleras frågan om föroreningar som påverkar slamkvaliteten eller stör reningsprocessen. Som rapporten visar kan ju slamkvaliteten medföra olägenheter för huvudmannen. Jag delar därför den uppfattning som framförs av Svea hovrätt, Koncessionsnämnden och Va-nämnden att huvudmannen redan nu kan i avtal med brukaren ställa krav på avloppsvattnet. Dessutom bör, i fråga om avloppsvatten som i väsentlig mån avviker från vanligt hushållspillvatten, huvudmannen i allmänna bestämmelser för va-anläggningens brukande

kunna föreskriva erforderliga villkor och begränsningar i rätten till utsläpp i det allmänna avloppsnätet.

Prop. 1992/93:180

Det kan dock ifrågasättas om det är förenligt med gällande lagstiftning att sådana bestämmelser utfärdas i syfte att säkerställa en från miljö- och hälsoskyddssynpunkt godtagbar slamkvalitet. Varken lagförarbetena eller rättspraxis lämnar klart besked på denna punkt. Jag anser därför att oklarheten bör undanröjas genom vissa av de lagändringar Naturvårdsverket föreslår.

I 12 § va-lagen föreskrivs för närvarande att en allmän va-anläggning skall utföras så att hälsoskyddets intresse tillgodoses och att den skall vara försedd med de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäliga anspråk på säkerhet. En anläggning skall dock givetvis vara konstruerad och drivas så att den skyddar miljön från både miljö- och hälsostörande ämnen. Bestämmelsen bör därför som Naturvårdsverket föreslagit kompletteras så att det framgår att en allmän va-anläggning skall utföras och drivas så att också miljöskyddsintresset tillgodoses.

En ytterligare lagändring som bör göras är att införa ett uttryckligt förbud mot att den allmänna anläggningen brukas på sätt som försvårar tillgodoseendet av miljö- och hälsoskyddsintressena i va-verksamheten. Ett sådant förbud, som lämpligen bör komplettera bestämmelsen i 21 § va-lagen, kommer på brukarsidan att naturligt svara mot huvudmannens ansvar enligt 12 § va-lagen i den av Naturvårdsverket föreslagna lydelsen. Ett sådant brukningsförbud bör konkretiseras i de av huvudmannen utfärdade allmänna bestämmelserna. Förbudet sanktioneras genom reglerna om skadeståndsskyldighet i 29 § va-lagen. Det behövs ingen ytterligare ändring i va-lagen utöver de nu berörda kompletteringarna av 12 och 21 §§ för att stärka huvudmannens möjligheter att uppfylla miljökraven.

Genom de ändringar som nu föreslås i va-lagen blir det klarlagt att huvudmannen kan, i de allmänna bestämmelser som han får meddela med stöd av 22 § va-lagen, föreskriva erforderliga villkor och begränsningar i rätten till utsläpp i det allmänna avloppsnätet för att säkerställa en från miljöskyddssynpunkt godtagbar slamkvalitet. Dessutom kvarstår också möjligheten att sluta privaträttsliga avtal enligt 28 § va-lagen med den som avleder avloppsvatten som är förorenat. De ändringar som föreslås här ändrar inte tillstånd enligt miljöskyddslagen att få släppa ut avloppsvatten utan sådana tillstånd omprövas enligt den lagen.

Tilläggas kan att riksdagen i enlighet med förslag i den tidigare nämnda propositionen (1992/93:60) i anledning av EES-avtalet beslutat om en ny 12 a § i va-lagen som innebär att när en allmän va-anläggning planeras som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Den ändringen krävdes för att Sverige skall uppfylla kraven i EG:s direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

I denna fråga har jag samrått med statsrådet Thurdin.

10.1 Allmänt

Mitt förslag och min bedömning: Som riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling skall gälla att nya produktgrupper och varuområden successivt anges för producentansvar. Många aktörer måste involveras aktivt i denna process. Inom flera områden pågår redan arbete i denna riktning, t.ex. när det gäller skrotdäck och bilar. Andra områden som bör bli aktuella inom kort är plaster, byggnadsmaterial, elektroniska och elektriska produkter.

Skälen för mitt förslag och min bedömning: Omställningen till ett kretsloppssamhälle kommer att ställa stora krav på förändringar av olika delar av samhället. Den tillverkande industrin måste ställa om sin produktion till miljöanpassade produkter som klarar att ingå i kretslopp. Avfallsströmmarna skall vändas så att materialet i sorterat och användbart skick kan flöda tillbaka till produktionen som insatsvaror för ny produktion eller återgå till naturens kretslopp. Här finns möjligheter för nya affärsidéer, teknikutveckling och ny verksamhet och därmed också nya arbetstillfällen. En sådan omställning sker redan nu hos stora och förutseende företag, särskilt exportföretag med en väsentlig del av marknaden i Tyskland eller i övriga Europa.

Kraven på omställning sprids också till andra delar av näringslivet. Det hävdas ibland att vår situation inte är lika akut som den är i mer tätbefolkade länder. Jag menar att ett sådant resonemang är vanskligt, dels därför att de långsiktiga effekterna av storskalig spridning av produkter som innehåller skadliga ämnen kommer att drabba även oss och måste hejdas, dels därför att det är angeläget att tidigt ställa krav på den svenska industrin.

Många aktörer måste involveras aktivt i den process som skall leda till en uthållig samhällsutveckling. Jag har redan berört hur olika sektorer och hur kemikaliekontrollen kommer in i detta arbete. Jag avser som en del av det fortsatta arbetet för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling att återkomma till regeringen med förslag om hur förutsättningar för ökad användning av bioråvaror kan förbättras.

Som framgått av vad jag tidigare har redovisat har arbetet med att vända avfallsströmmarna kommit längst i Tyskland. Även i övriga Europa pågår en utveckling i samma riktning. Detta innebär att nya marknader och nya infrastrukturella lösningar växer fram. Det är nödvändigt för Sverige som en industrination med stort utlandsberoende och liten egen marknad att noga följa den internationella utvecklingen. Samtidigt måste vi analysera det samhälle vi själva lever i och fråga oss om det finns anledning att prioritera annorlunda eller att formulera

kraven på andra sätt med hänsyn till våra specifika behov miljömässigt och våra förutsättningar för övrigt. Prop. 1992/93:180

En analys av behovet av kretslopp bör ske med utgångspunkt i olika materialslag. Livscykelanalyser bör utgöra en grund för att identifiera olika varors miljöpåverkan från råvaruuttag till avfallsledet.

Varor har vitt skilda egenskaper i fråga om omloppstid i samhället, fysisk storlek, materialsammansättning, ekonomiskt värde m.m. De praktiska lösningarna, och styrmedlen för att åstadkomma dessa lösningar, behöver därför utformas olika för olika varugrupper. För vissa varugrupper finns redan erfarenheter och kunskap som kan ligga till grund för att bedöma vilka lösningar som är miljöriktiga och praktiskt lämpliga och vilka styrmedel som krävs. För andra varugrupper saknas detta underlag.

Ett viktigt analyssteg som varje företag måste genomgå i processen mot mer miljöanpassade produkter är att bedöma produkternas egenskaper ur avfalls- och miljösynpunkt. Avfalls- eller miljövarudeklarationer bör införas stegvis med början för vissa utvalda produktgrupper. Deklarationerna bör innehålla en bedömning av vilka miljökonsekvenser varan kan få under användningen och i avfallsledet, anvisningar för hur den bör hanteras samt deklaration av återvinningsmöjligheterna. Grova, men heltäckande analyser av materialflöden bör utarbetas. Jag kommer vid ett senare tillfälle att föreslå regeringen att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och industrin utarbeta förslag med denna inriktning.

Arbetet för att åstadkomma varor som inte skadar hälsa och miljö och som i möjligaste mån kan ingå i ett kretslopp måste, som jag redan har betonat i samband med mitt förslag om lagstadgat producentansvar, bedrivas av de företag som producerar varorna. Det är företagen som måste utveckla system för återanvändning och återvinning och se till att skadliga ämnen i varorna byts ut. Även inköpare - såväl stora privata och offentliga som småföretag och privatkonsumenter - kan driva på denna utveckling.

Erfarenheterna i både Sverige och utlandet visar dock att det behövs krav också från aktörer utanför marknaden för att den skall förmås ta hänsyn till de kostnader som inte från början finns inbyggda i kalkylerna; nämligen kostnader i form av hälso- och miljöförluster. I detta syfte kommer lagar och andra styrmedel att behöva utnyttjas.

På den statliga sidan är de närmast ansvariga myndigheterna Statens naturvårdsverk och Kemikalieinspektionen, men också många andra myndigheter t.ex. NUTEK, Boverket m.fl. Även andra offentliga organ, inte minst på de kommunala och landstingskommunala områdena, kan spela viktiga roller. Det är vidare angeläget att den internationella utvecklingen följs så att vår strategi kan anpassas och vi kan dra lärdom av praktiska lösningar, framgångar och misstag. Ett aktivt deltagande krävs i det internationella arbetet, dels i olika internationella organisationer som FN och OECD, dels i de expertgrupper som nu bildas inom EG. Produkter och materialslag bör bedömas utifrån mängd och farlighet som underlag för en prioritering av arbetet i Sverige. Mycket sådant

Lämpliga styrmedel för att åstadkomma miljöanpassade och återvinningsbara produkter behöver anges. Insamlings- och återvinningsmål för olika produkter och materialslag behöver preciseras. Behovet att avveckla skadliga komponenter i produkter och materialslag bör särskilt beaktas. En uppföljning bör ske av att fastställda mål nås. Den inhemska utvecklingen inom industrin och inom avfallshanteringen måste därför följas och övervakas.

Även forskarsamhället måste bidra med underlag som kan underlätta valet av lösningar i omställningen mot kretsloppssamhället. Det är således angeläget att forskningsinsatser inom dessa områden, som ofta är av tvärvetenskaplig karaktär, ges prioritet på universitet och högskolor. Särskilt ansvar har Avfallsforskningsrådet och Forskningsrådsnämnden.

Mot bakgrund av gjorda erfarenheter och utländsk verksamhet kan redan nu ett antal varuområden anges för vilka det ligger nära i tiden att tillämpa producentansvar. Närmast ligger enligt min mening plaster, skrotdäck och bilar. Vidare vill jag nämna elektroniska och elektriska utrustningar, byggnadsmaterial, lysrör samt möbler och textilier som andra produktgrupper för vilka återtagningsplikt eller andra styrmedel som kan förverkliga producentansvaret relativt snart bör övervägas.

10.2 Plaster

10.2.1 Allmänt

Mitt förslag: Inom ramen för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling skall följande riktlinjer gälla för all plasthantering:

För plaster bör bättre hushållning ske med sådant plastmaterial som framställs ur ändliga naturresurser genom ökad återanvändning och materialåtervinning.

Särskilt miljöbelastande plastmaterial bör undvikas helt. Utveckling av alternativa plastmaterial, som kan tillverkas av förnybara råvaror, bör stödjas.

Skälen för mitt förslag: Av den totala mängden olja som förbrukas i världen går för närvarande 4 % till tillverkning av plaster.

Över 85 % av den plast som tillverkas i Europa är polyeten, polyvinylklorid (PVC) och polypropen. De är termoplaster, vilket innebär att de är möjliga att stöpa om och därmed materialåtervinna.

Utveckling sker i dag av alternativa plastmaterial som inte tillverkas ur olja, utan av förnybara resurser, såsom stärkelse. Sådana material är att föredra ur miljö- och hushållningssynpunkt. De har den fördelen att de inte tillför miljön något extra tillskott av koldioxid, som annars

ytterligare skulle späda på växthuseffekten. För att möjliggöra en vidareutveckling och användning av alternativa plastmaterial baserade på förnybara råvaror krävs fortsatt forskning och utveckling.

Konsumtionen av plaster har ökat under de senaste 20 åren och fortsätter att öka, delvis på bekostnad av andra material som papper och trä. Jämfört med vissa västeuropeiska länder ligger den svenska konsumtionen relativt högt. Konsumtionen uppgår totalt till 850 000 ton årligen. Av detta används grovt räknat en tredjedel till förpackningar och något mindre än en tredjedel till byggnads- och anläggningsindustrin. Resten används till hushålls- och kontorsmaskiner, bilar, husgeråd, leksaker, inom sjukhussektorn och dylikt.

Plastavfallet återfinns framför allt i det icke-branschspecifika industriavfallet och i hushållens avfall. I hushållsavfallet ingår plast till 8 - 10 viktspcent, vilket motsvarar ca 250 000 ton årligen. Den största andelen plast i hushållsavfallet härrör från förpackningar. Jag har redan i avsnittet om förpackningar (7.3.8) redogjort för de mål som jag anser bör gälla för återanvändning och återvinning av uttjänta plastförpackningar från hushållen.

Det icke-branschspecifika avfallets sammansättning är inte lika väldokumenterat som hushållsavfallet. Detta plastavfall är dock i allmänhet renare och uppkommer i större och mer koncentrerade mängder än hushållens plastavfall. Mängden plast i detta avfall varierar i olika regioner. I kommunal regi omhändertas årligen uppskattningsvis 150 000-170 000 ton icke-branschspecifikt plastavfall. Det mesta av detta avfall deponeras. Kunskapen är ofullständig beträffande vad som händer med deponerad plast på längre sikt. En risk finns att innehållet av miljöfarliga additiver sprids i miljön när plasten bryts ned.

För närvarande sker ingen nämnvärd återanvändning eller återvinning av plaster i Sverige. Enligt plastbranschen återvinns ca 8% av all plast i Sverige.

Det finns flera orsaker till att andelen återanvändning och återvinning av plastmaterial är så låg.

Producenten ansvarar inte för uttjänta plastprodukter. De ekonomiska incitamenten saknas, bl.a. eftersom priset på den jungfruliga råvaran ligger alltför nära eller under kostnaden för det återvunna plastmaterialet. Till faktorer som försvårar plaståtervinning hör en varierad marknad för återvunnen plast och separerings- och reningskostnader. Efterfrågan påverkas också av att kvaliteten på den återvunna plasten i vissa fall varierar. Större mängder rent plastavfall av en enhetlig och känd plasttyp underlättar återvinning.

Återanvändning och återvinning av plaster är emellertid ett område som är under snabb vidareutveckling. Forsknings- och utvecklingsprojekt pågår såväl i de västeuropeiska länderna och inom Norden som i Sverige. En stor andel rör återvinning av plast ur hushållens avfall.

Materialåtervinningen i Västeuropa förväntas nu öka i takt med att producenterna åläggs allt större ansvar för sina produkter i avfallsledet, samtidigt som deponikostnaderna stiger. Även i andra delar av världen finns ett ökande intresse för plaståtervinning. I USA satsar näringslivet i allt högre utsträckning på återvinning och återanvändning av plaster. I

många delstater har lagar antagits som stimulerar återvinning och separering av plastavfallet.

Prop. 1992/93:180

Jag bedömer mot denna bakgrund att det finns en stor potential för ökad återanvändning och materialåtervinning av plaster i Sverige.

10.2.2 PVC och andra klorerade plaster

Min bedömning: Ett uppdrag bör ges till den kretsloppsdelegation som jag kommer att föreslå i ett senare avsnitt att i samverkan med berörda myndigheter, branscher m.fl. upprätta en plan för att undvika miljöpåverkan från polyvinylklorid och andra klorerade plaster genom substitution eller återvinning. En avveckling sker av användning av klorerade plaster i kortlivade produkter genom att substitutionsprincipen i lagen (1985:426) om kemiska produkter tillämpas. Ett avvecklingsbeslut bör föregås av en miljökonsekvensbeskrivning.

Skälen för min bedömning: Produktion och konsumtion av PVC-plast i Sverige har sedan mitten av 1960-talet ökat kraftigt på bekostnad av andra material, från omkring 40 000 ton PVC per år till nuvarande nivå om 100 000 - 120 000 ton per år. PVC-plast har ökat i användning beroende på egenskaper som lång livslängd, låg vikt, låga krav på underhåll och en god skyddande förmåga. Dessutom är PVC-plast ett förhållandevis billigt material. Den största mängden PVC går till bygg- och anläggningssektorn, där PVC-plasten används i rör och rördelar, lister, profiler, golv, elkablar, m.m. PVC-plast har ersatt andra material såsom trä, metaller och linoleum. Den större delen, uppskattningsvis 65 % av den totala PVC-volymer återfinns i långlivade produkter inom konstruktionsområdet med en brukstid från 15 år och uppåt. En fjärdedel ingår i produkter som bilar och möbler som används i 2-15 år före kassering. Resten utgörs av mer kortlivade produkter.

Förpackningar var tidigare ett relativt vanligt användningsområde för PVC-plast. Genom ett frivilligt åtagande från förpackningsindustrin har alla svensktillverkade förpackningar, enligt uppgifter från branschen, från juli 1990 bytts ut mot andra material. Därmed uppskattas närmare 70 % av PVC-plastförpackningarna vara utbytta mot förpackningar i andra material. Resterande del utgörs av importerade PVC-plastförpackningar. För att även här övergå till andra material krävs internationella överenskommelser. Det nordiska samarbetet kan spela en viktig roll.

Polyvinylklorid (PVC) och andra klorerade plaster diskuteras ur miljösynpunkt främst på grund av sitt höga klorinnehåll och de miljöfarliga tillsatserna, som medför problem vid avfallshanteringen. PVC-plastens andel av det totala klorinnehållet uppskattas till mellan en femtedel och hälften i hushållsavfallet och en tredjedel i industriavfallet. Förbränning medför förutom bildning av saltsyra ökad bildning av olika

metallklorider och en ökad risk för bildning av dioxiner och andra klorerade organiska föreningar.

Om bränslefraktionen innehåller klorhaltiga plaster som PVC försvåras och fördyras energiutvinning. Användningen av klorerade plaster i kortlivade produkter, som lätt hamnar i hushållsavfallet, bör därför upphöra.

PVC-plast är för sina olika funktioner beroende av tillsatser i form av stabilisatorer och mjukgörare. Samtliga plasttillsatser som på grund av sin miljöfarlighet ingår i Kemikalieinspektionens och Naturvårdsverkets arbete med att begränsa användningen av miljöfarliga ämnen och ämnesgrupper, ingår också som tillsatser i PVC-plast. Större delen av de ftalater och klorparaffiner som används i Sverige ingår i PVC-plast. Tennorganiska föreningar används vid PVC-tillverkning parallellt med andra tungmetallföreningar. Oorganiska blystabilisatorer tillsätts PVC-plast i rör, byggprofiler och kablar. De miljöfarliga tillsatserna bidrar till bildning av miljöfarliga restprodukter vid förbränning och kan lakas ut när PVC-plasten deponeras. För närvarande är kunskapen ofullständig om hur lång tid det tar för olika typer av PVC att brytas ned och vilka nedbrytningsprodukter som bildas.

Även om avfall innehållande PVC i framtiden inte skall deponeras, är det angeläget att det arbete som pågår med utbyte av miljöfarliga tillsatser fortsätter. Ett avlägsnande av sådana tillsatser bör underlätta återvinning.

Utvecklingen i Europa visar på en ökad ambitionsnivå för att byta ut PVC mot andra material, framför allt på det lokala planet. Jag har erfärut att sådant arbete pågår i Nederländerna, Tyskland och Österrike. I Nederländerna krävs t.ex. en hög återvinningsgrad av PVC. I Österrike föreligger ett lagförslag avseende användning av PVC-plast som förbjuder saluförandet av bl.a. engångsartiklar och förpackningar samt leksaker av PVC. Återvinning av PVC-plast och försök med att återvinna PVC-plast sker också i de västeuropeiska länderna. Även i Sverige pågår vissa försök att återvinna PVC-plast ur kasserade produkter.

I Danmark och Norge pågår ett arbete för att undvika att PVC-plast påverkar miljön. I Danmark ingicks år 1991 ett skriftligt avtal rörande användning av PVC-plast mellan det danska miljöministeriet och representanter för branschen, detaljhandeln och kommunerna. Avtalet slår fast en handlingsplan för att användningen av PVC skall ske på ett miljömässigt riktigt sätt. PVC-plast bör enligt detta avtal inte förbrännas eller deponeras. Dessutom skall miljöfarliga tillsatser avvecklas. Bl.a. omfattas byggprodukter av PVC i detta avtal av specifika mål för insamling, sortering och återvinning.

I Norge skall näringslivet efter initiativ från det norska miljödepartementet våren 1992 utforma en strategi för hur avveckling av engångsförpackningar av PVC och tillsatsmedel till PVC skall ske. De norska miljömyndigheterna skall utreda miljömässiga för- och nackdelar för PVC-produkter med lång livslängd och för alternativa material.

Jag avser att i annat sammanhang föreslå regeringen att uppdra åt kretsloppsdelegationen, till vilken jag strax återkommer, att i samverkan med berörda myndigheter, branscher m.fl. utarbeta en plan för att undvika miljöpåverkan från PVC och andra klorerade plaster främst genom substitution eller återvinning. I uppdraget bör ingå att specificera återvinningsmål för olika produktgrupper. Därvid skall producentens ansvar hävdas i enlighet med det stegvisa förfarande jag tidigare redovisat i avsnitt 7.1. Ett avvecklingsbeslut bör föregås av en miljökonsekvensbeskrivning.

10.3 Skrotdäck

Min bedömning: Inom ramen för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling bör återvinning och återtagning av uttjänta gummidäck öka. I första hand bör detta ske genom att ett återtagnings- och återvinningssystem för uttjänta gummidäck byggs upp på frivillig väg av berörda branscher och handhas av dem.

Skälen för min bedömning: Betydande mängder däck ligger lagrade på avfallsplatser runt om i landet. Gummidäck är skrymmande och omöjliga att komprimera och upptar därför stort utrymme i en deponi. Däck har en benägenhet att röra sig i deponin och ger därigenom upphov till hålrum. Sådana hålrum gör deponin instabil och kan begränsa användningen av marken sedan deponin avslutats. Detta är inte ett problem enbart på kort sikt eftersom gummidäck bryts ner mycket långsamt i en deponi. Risken för att brand skall uppstå bland depone-rade däck är också mycket stor. En sådan brand kan orsaka stora miljöproblem med intensiv rökutveckling och omfattande stoftemission och är oftast mycket svårsläckt. Ökade avfallsmängder och miljörisker med lagrade, uttjänta bildäck gör det angeläget att få till stånd återtagning av däck. Årligen kasseras ca 68 000 ton eller 6 miljoner däck i Sverige varav ca 35 000 ton personbilsdäck och ca 33 000 ton däck för tyngre fordon. En del däck återtas för regummering eller blir föremål för materialåtervinning. Mer än 90 % av alla uttjänta däck läggs emellertid förr eller senare upp på avfallsdeponi.

Den största svårigheten vad gäller uttjänta däck har hittills varit att förutom regummering av däck finna en avsättningsmarknad som är tillräckligt stor och uthållig för att däckavfallet skall kunna tas om hand.

I Sverige regummeras 1 miljon däck fördelat på ca 200 000 lastbils- och 800 000 personbilsdäck. Regummering av däck är ur flertalet synvinklar betydelsefullt. Genom regummering minskas behovet av nya däck, vilket innebär resurshushållning. Mängden däck till avfallsledet minskas, även om ett regummerat däck så småningom också tjänat ut. Regummering innebär att däckstommen kan återanvändas i vart fall minst en gång för samma ändamål. Enligt min mening finns det en

potential för en ökad andel regummerade däck på marknaden, särskilt inom personbilssektorn. En större marknad skulle kunna skapas genom statlig och kommunal upphandling av sådana däck.

En mindre del, ca 4 500 ton om året, uttjänta däck används för tillverkning av diverse gummiprodukter. I Sverige finns ett fåtal företag som arbetar med återvinning av gummi från uttjänta däck. Regeringen har gett stöd till materialåtervinningsprojekt. Jag kan också nämna att bidrag från bilskrotningsfonden getts till ett projekt för undersökning av förutsättningarna för energiutvinning genom att bränna upp insamlade skrotdäck.

Internationellt pågår arbeten för att lösa avfallsproblem på grund av skrotdäck. I Danmark och i Norge har beslutats om regler som innebär bl.a. återtagnings- resp. återvinningsplikt för uttjänta däck. Inom EG prioriteras arbetet på att få till stånd system för hantering av uttjänta däck.

Jag har erfarit att det sedan flera år inom däckbranschen pågår förberedelser för att branschen på frivillig grund skall ta sitt miljömässiga producentansvar för återtagning av uttjänta gummidäck. Branschen har, delvis tillsammans med NUTEK bedrivit arbete i detta syfte. Även Statens naturvårdsverk har, inom sitt nyinrättade kretsloppssekreteriat, påbörjat ett arbete på att utreda hur ett återvinningssystem för skrotdäck kan se ut. Jag ser det som mycket positivt att dessa initiativ har tagits och utgår från att Naturvårdsverket, NUTEK, däckproducenter och däckimportörer nu kommer att samverka i arbetet på att utveckla ett återvinningssystem som innebär att återanvändning och materialåtervinning främjas. Jag utgår från att branschen särskilt ser över möjligheten att ytterligare öka användningen av regummerade däck.

Jag är medveten om svårigheten att etablera en kommersiell efterfrågan på återvunnet material ur skrotdäck. Flera lösningar kan vara nödvändiga för att få avsättning för skrotdäcken, t.ex. användning i vägbeläggningar. Energiutvinning genom förbränning - med stränga miljökrav - får ses som en lösning tillsvidare på avsättningsproblemet.

Jag vill betona att det är angeläget att branschen nu tar sitt ansvar för att få till stånd ett återtagningssystem som är rikstäckande. Enligt min mening bör det vara möjligt att uppnå detta till år 1995. Till år 1996 bör 60 % återtagning av alla årligen uppkomna skrotdäck ha nåtts. Jag anser likaledes att det bör vara möjligt att till år 1998 nå minst 80 % återtagning. Jag utgår från att Naturvårdsverket kommer att följa hur branschens arbete med att utveckla återtagningssystem för skrotdäck fortgår och hålla regeringen underrättad med lämpliga mellanrum.

Om branschen inte fått till stånd ett rikstäckande återtagningssystem till år 1995 avser jag att återkomma till regeringen med förslag att bemyndigandet i renhållningslagen utnyttjas att föreskriva om obligatoriskt producentansvar för återtagning och omhändertagande av uttjänta däck.

Mitt förslag: Inom ramen för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling bör som riktlinje gälla att nuvarande bilskrotningssystem skall utformas till ett återvinningssystem där tillverkare och importörer har fysiskt och ekonomiskt ansvar att ta tillbaka uttjänta bilar och återvinna material från dem.

Skälen för mitt förslag: Inom bilindustrin både i Sverige och internationellt pågår arbete med att utveckla system och metoder för att återvinna material och olika komponenter i bilarna när dessa tjänat ut. Det finns redan exempel på områden där produktutvecklingen leder till ökade möjligheter för materialåtervinning. Ett sådant exempel är plast. En modern bil består till ca 10 viktprocent av plast. Plaster märks i ökad utsträckning av bilproducenterna med avseende på plasttyp för att underlätta senare återvinning.

Återtagnings- och återvinning när bilen tjänat ut har blivit viktiga argument i marknadsföringen från bilproducenternas sida. Två av de största biltillverkarna i Tyskland har deklarerat att de förbereder återvinning av uttjänta bilar i Tyskland. BMW avser att senast till år 1995 ha infört ett heltäckande nät för återvinning av gamla BMW-bilar. Volkswagen kan redan nu återta vissa biltyper av årsmodell 92 och 93. Bakom detta åtagande ligger ett betydande arbete med att utveckla lösningar för demontering och återvinning som också påverkat utformningen av de nya bilarna. Den tyska bilindustriföreningen har tillsammans med bilimportörföreningen och andra organisationer lagt fram ett förslag till återtagningssystem som i princip innebär att ett täckande system av bilåtervinningsföretag byggs upp. Bilproducenter och bilimportörer åtar sig enligt förslaget att ge ut riktlinjer för demonteringen. I Frankrike pågår också arbete inom bilindustrin att utveckla återtagnings- och materialåtervinningssystem för gamla bilar. Inom EG är, som jag tidigare nämnt, bilåtervinning en av de prioriterade avfallsströmmarna.

Inom svensk bilindustri bedrivs projekt som syftar till förbättrad skrotning och ökad materialåtervinning. Volvo Personvagnar bedriver ett sådant projekt, som har som ett första mål att halvera den mängd avfall som i dag deponeras.

Sedan år 1975 finns ett särskilt system i Sverige för bilskrotning i syfte att förhindra olägenheter främst från naturvårdssynpunkt. Bilskrotningssystemet ger emellertid inte någon drivkraft för producenten till miljöanpassad produktutveckling som syftar till återanvändning och återvinning av material eftersom producenten inte har det fysiska ansvaret för skrotning och materialåtervinning.

Detta system fungerar enligt min mening väl utifrån de syften och mål som har angetts. Jag anser emellertid att det på sikt måste omformas till ett återvinningssystem för uttjänta bilar som, förutom naturvårds- och miljöhänsyn, tar hänsyn till hushållning med material och energi. I ett

nytt system bör biltillverkare och bilimportörer i Sverige ha det direkta ansvaret för återvinningen, dvs. fysiskt och ekonomiskt ansvar för att ta tillbaka uttjänta bilar och återvinna material från dem. Särskilt angeläget är det att återanvändning resp. återvinning av plaster och elektronik utvecklas samt att mängden material som inte kan återanvändas eller återvinnas blir så liten som möjligt. Jag har erfarit att det från bilindustrihåll anges att målet är att 100 % av materialet i fordonet skall hanteras på ett miljöriktigt sätt genom återvinning när fordonet tjänat ut. Jag anser i likhet med bilindustrin att i det närmaste fullständig materialåtervinning bör uppnås på sikt.

Jag utgår från att Naturvårdsverket, andra berörda myndigheter, bilindustrin och bilskrotningsbranschen kommer att samverka i arbetet på att utveckla ett sådant återvinningssystem.

10.5 Arbetets organisation

Min bedömning: Inom ramen för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling gäller att nu gå vidare med att ange strategi, konkreta mål och tidtabell för tillämpningen av producentansvar på nya varuområden. Arbetet bör inledningsvis drivas på och samordnas av en särskild kretsloppsdelegation som knyts till regeringen.

Skälen för min bedömning: Jag har i det föregående angett de allmänna riktlinjerna för arbetet mot en kretsloppsanpassad samhällsutveckling. Jag har också föreslagit vissa lagändringar för att underlätta och påskynda arbetet och jag har redovisat några varuområden som kan tänkas utveckla frivilliga återtagningssystem eller som kan bli föremål för ett lagstadgat producentansvar. Närmast gäller nu att gå vidare med att ange strategi och konkreta mål för den fortsatta kretsloppsanpassningen samt att göra en tidtabell för när målen skall nås. Dessa uppgifter ligger på statsmakterna, medan uppgiften för näringslivet är att utifrån egna prioriteringar självt utarbeta och välja metod för att leva upp till de fastlagda målen.

För att få till stånd en kretsloppsanpassning i form av ökat hänsynstagande till miljön vid produktens utformning, ökad återvinning etc. krävs en långsiktig strategi och ett brett beslutsunderlag. Strategiskt viktiga arbetsuppgifter de närmaste åren är bedömningar och prioriteringar för det fortsatta arbetet, val av styrmedel, utpekande av områden som bör omfattas av producentansvar, fastställande av återvinningsmål, främjande av källsortering m.m., deltagande i det internationella arbetet samt samordning av forsknings- och utvecklingsinsatser. En strategi för samhällets långsiktiga anpassning till ett kretsloppstänkande kommer att beröra i stort sett alla verksamheter i näringsliv och offentlig sektor samt allmänheten.

Det kommer inte att vara ett okontroversiellt arbete att utforma strategin. Olika samhällsintressen kommer att behöva vägas mot varandra.

Jag bedömer mot den bakgrunden att det fortsatta arbetet mot ett kretsloppsanpassat samhälle baserat på producentansvar under några inledande år bör bedrivas nära regeringen. Jag förordar därför att en särskild delegation tillkallas för detta ändamål. Detta förslag knyter an till förpackningsutredningens förslag om en särskild förpackningsdelegation. Delegationen bör till sig kunna knyta expertgrupper och referensgrupper efter behov. Ett särskilt kansli knutet till Miljö- och naturresursdepartementet bör inrättas. Delegationen bör samarbeta med de närmast ansvariga myndigheterna och forskarvärlden. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag om att inrätta en kretsloppsdelegation och om resurser för dess arbete liksom med förslag om den närmare utformningen av beredningsarbetet i dessa frågor.

Flera myndigheter har viktiga uppgifter i arbetet för att åstadkomma ett kretsloppsanpassat samhälle. Naturvårdsverket har inrättat ett kretsloppssekretariat som enligt vad jag har erfarit skall ta fram underlag för verkets fortsatta arbete beträffande återvinning och producentansvar för avfall. Sekretariatet skall genom konkreta projekt verka för ökad återvinning, kretsloppstänkande och hushållning med naturresurser och miljöanpassning. Det skall även utveckla metodik för bedömning av sådana projekt samt styrmedel för att realisera praktisk verksamhet.

På de områden där mål sätts upp för återanvändning och återvinning behövs också en kontinuerlig uppföljning av hur utvecklingen fortskrider. Detta är som jag redan tidigare framhållit en naturlig uppgift för Naturvårdsverket.

Jag är angelägen att i detta sammanhang betona den viktiga roll som Naturvårdsverket har att spela i omställningen till ett kretsloppsanpassat samhälle. Det är därför med stor tillfredsställelse jag noterar den prioritet som verket nu ger dessa frågor. Jag avser att återkomma till detta i samband med direktiv till Naturvårdsverkets fördjupade anslagsframställning för budgetperioden 1994/95 - 1996/97.

Kemikalieinspektionen har som jag redan nämnt en viktig uppgift i att göra kretsloppen mindre skadliga. Kemikalieinspektionen arbetar bl.a. med bedömning, riskbegränsning och avveckling av skadliga ämnen. Ett nära samarbete mellan Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen pågår och är nödvändigt för att identifiera ämnen vars användning bör avvecklas för att produkter och materialslag skall kunna recirkulera på ett säkert sätt. Parallellt med arbetet med att åstadkomma kretslopp arbetar som jag tidigare redovisat Kemikalieinspektionen med att utveckla en strategi för riskbegränsning. Ett internationellt samarbete sker också för att utveckla en sådan strategi. Kemikalieinspektionens arbete med att ta fram s.k. stupstockskriterier för bekämpningsmedel är ett gott exempel på ett mer systematiskt angreppssätt för riskbegränsning. Kemikalieinspektionens arbete att tillsammans med SCB ta fram flödesstudier över utvalda kemikalier kan bli ett värdefullt underlag till de prioriteringar som måste göras. En systematisk riskhantering av kemikalier behöver utvecklas ytterligare. De mest skadliga ämnena bör avvecklas. Jag avser att återkomma till dessa frågor i samband med direktiven till Kemikalieinspektionens fördjupade anslagsframställning för budgetperioden 1994/95 - 1996/97.

Avfallsforskningsrådet (AFR) inrättades hösten 1990 för att under åren 1990/91 - 1992/93 bygga upp ett forskningsprogram för ett avfallssnålt samhälle. Inför framtiden har AFR tagit fram förslag till en strategi för denna forskning. Strategin har tre huvudmål: miljöanpassade produkter, miljöanpassad restproduktanvändning och miljöanpassad deponering. Jag räknar med att regeringen i den kommande propositionen om forskning under perioden 1993/94 - 1995/96 kommer att presentera förslag om inriktning av och resurser för AFR:s fortsatta arbete. Det är naturligt med en samverkan mellan myndigheterna och AFR liksom forskarvärlden i övrigt.

Med tanke på alla de olika aktörer som behöver engageras för att omställningen mot ett kretsloppssamhälle skall genomföras behöver en samordning ske. Kretsloppsdelegationen bör ha en pådrivande och samordnande roll under inledningsskedet.

11 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom Miljö- och naturresursdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i renhållningslagen (1979:596),
2. lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar,
3. lag om ändring i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar,
4. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10).

Lagrådets yttrande har inhämtats över förslagen 1-3. Förslag 4 är av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande saknar betydelse.

12 Specialmotivering

12.1 Förslaget till lag om ändring i renhållningslagen (1979:596)

4 och 5 §§

I paragraferna har angetts att undantag kan föreskrivas med stöd av 6 b § från kommunens ansvar för bortforsling respektive slutligt omhändertagande av hushållsavfall.

6 a §

I denna nya paragraf anges vad som i lagen avses med producent. Paragrafen har utformats i enlighet med det av *Lagrådet* lämnade förslaget med en redaktionell ändring.

I paragrafen anges att med en producent avses den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning samt den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt.

För varor eller produkter som importeras till Sverige omfattar producentansvaret importören. I enlighet med vad som gäller enligt lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar och lagen (1982:349) om återvinning av dryckesförpackningar av aluminium kan därmed regleringen verka konkurrensneutralt i förhållande till importerade varor. En motsvarande bestämmelse finns i den tyska författningens 2 §.

Begreppet producent omfattar såväl den som tillverkar eller producerar varan eller förpackningen eller importerar den som hela försäljningskedjan från grossist till detaljhandel. Den närmare fördelningen av ansvaret mellan olika producentled bestäms i föreskrifter som meddelas med stöd av 6 b §.

Med producent avses även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt.

Beträffande förpackningar och förpackningsavfall avses med producent för i Sverige tillverkade förpackningar den som tillverkar förpackningsmaterial, förpackningstillverkaren eller den som för försäljning förpackar eller innehar en vara.

6 b §

I denna nya paragraf bemyndigas enligt första stycket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för producenterna att se till att avfallet de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, importerar eller säljer eller avfallet från sådan verksamhet som de bedriver bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Paragrafen har utformats i enlighet med det av *Lagrådet* lämnade förslaget med tillägget att bemyndigandet även avser avfallet av de varor eller av de förpackningar som de tillverkar, importerar eller säljer. Genom tillägget har alltså, som angetts i den allmänna motiveringen, avsnitt 7.3, klargjorts att bemyndigandet omfattar även avfallet av de varor eller av de förpackningar som producenten tillverkar, importerar eller försäljer. Det innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om producentansvar för det avfall som blir av en vara eller en förpackning sedan den förbrukats eller tjänat ut. Denna skyldighet kan alltså föreskrivas för den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning och som med en samlande benämning kallas producent. Producentansvaret kan endast föreskrivas för den typ av varor och förpackningar som producentens verksamhet omfattar. Bemyndigandet omfattar även avfall som producenten frambringat i yrkesmässig verksamhet och som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljö-

vårdssynpunkt. Bemyndigandet kan alltså tillämpas på exempelvis processavfall och avfall som uppkommer vid byggarbetsplatser.

Det ansvar som kan föreskrivas är både det fysiska och det därmed sammanhängande ekonomiska ansvaret för insamling, bortforsling och slutligt omhändertagande. Ansvaret kan även inskränkas till att omfatta endast vissa av hanteringsens olika led; insamling, bortforsling eller slutligt omhändertagande. Möjligheten att i stället genom avgifter utkräva det ekonomiska ansvaret för slutligt omhändertagande regleras i den nya 17 a §.

Genom detta bemyndigande kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer successivt införa ett producentansvar på områden där detta är lämpligt och praktiskt möjligt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan också föreskriva hur ett visst avfall som bortforslas skall omhändertas, exempelvis genom att en viss procentuell mängd skall återanvändas eller återvinnas eller på annat sätt omhändertas på ett miljömässigt godtagbart sätt.

Enligt paragrafens andra stycke får en producent genom föreskrifter åläggas skyldighet att 1) märka en vara eller en förpackning som avses i paragrafens första stycke samt 2) lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden som omfattas av föreskrifter enligt paragrafens första stycke.

Syftet med uppgiftsskyldigheten är att kontrollera hur lagstiftningen efterlevs.

Enligt 6 § renhållningslagen får regeringen i fråga om annat avfall inom en kommun än hushållsavfall föreskriva att avfallet skall forslas bort genom kommunens försorg och att kommunen skall se till att avfallet slutligt omhändertas. Sådana föreskrifter får enligt 5 § renhållningsförordningen (1990:984) beslutas av kommunfullmäktige. Det nya bemyndigandet är inte avsett att tillämpas istället för sådana föreskrifter med undantag för de bestämmelser om returpapper som behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 7.3.9.

7 §

Paragrafen har kompletterats så att den omfattar även avfall som skall forslas bort genom producentens försorg.

17 a §

I denna nya paragraf föreskrivs att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kommuner eller en myndighet får meddela föreskrifter om att avgift för bortforsling och slutligt omhändertagande genom kommunens försorg av avfall som avses i 6 b § får tas ut av producent som avses i 6 a §. Med den ändringen att även kommuner kan ges möjlighet att ta ut en producentavgift överensstämmer paragrafen med den utformning som *Lagrådet* har föreslagit.

Regeringen eller kommuner eller en myndighet som regeringen bestämmer får alltså besluta att ta ut en avgift av producenten i det fall kommunen har kvar ansvaret för bortforsling eller slutligt omhändertagande. Kommunens avgift skall dock i ett sådant fall reduceras i motsvarande mån eftersom avgiftsuttaget inte får överstiga självkostnaden. Detta följer av 16 §.

Avgift kan tas ut antingen för att täcka både bortforsling och slutligt omhändertagande men kan även tas ut enbart för att täcka det ena, exempelvis bortforslingen, om ansvaret för det slutliga omhändertagandet ligger hos producenten. Avgiften skall betalas till den statliga myndighet som regeringen bestämmer eller till kommunerna om regeringen så bestämmer. I vanliga fall torde en avgift vara baserad på den typiska hanteringskostnaden för ett visst slags avfall. Avgiften bör i sådana fall bestämmas centralt, varvid det ankommer på regeringen att meddela verkställighetsföreskrifter om fördelningen mellan kommunerna av inbetalda avgifter.

24 §

Straffstadgandet i denna paragraf utökas till att även omfatta den som bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 6 b §.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

12 §

I paragrafen har det tillägget gjorts att en allmän va-anläggning skall utföras och drivas så att också miljöskyddets intressen tillgodoses. Tidigare har endast hälsoskyddets intresse angetts. Genom tillägget har huvudmannen fått ett ansvar att se till att va-anläggningen utförs och drivs så att den även uppfyller krav från miljöskyddssynpunkt. Huvudmannen skall ha en helhetssyn när det gäller de miljöfrågor som rör va-anläggningen. Detta gäller även miljöskyddsfrågor som har samband med avloppsvatten som passerar anläggningen. Paragrafen har även ändrats redaktionellt.

21 §

Paragrafen har kompletterats med ett uttryckligt förbud mot att en allmän va-anläggning brukas på sätt som försvårar för huvudmannen att uppfylla de miljö- och hälsoskyddsintressen som skall tillgodoses eller att i övrigt uppfylla sina åligganden enligt lag eller annan författning eller enligt avtal. Brukningsförbudet bör konkretiseras i de av huvudmannen utfärdade allmänna bestämmelserna enligt 22 §. I dessa allmänna bestämmelser kan huvudmannen föreskriva erforderliga villkor och begränsningar i rätten till utsläpp i det allmänna avloppsnätet för att

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar

2 §

Paragrafen har kompletterats i fråga om vem som får söka hanterings-tillstånd för importerade konsumtionsfärdiga drycker på PET-flaska. Genom tillägget i första stycket slås alltså fast att importören för egen räkning får ansöka om tillstånd.

3 §

Paragrafen har ändrats. Lagen omfattar efter ändringen retursystem både för återanvändning och återvinning. Begreppen återanvändning och återvinning anknyter till renhållningslagen (1979:596). I samband med att begreppen infördes i den lagen (prop. 1989/90:100, bil. 16) förklarades innebörden av dem närmare (a. prop. s. 80). Med återanvändning avses således att en produkt, t.ex. en förpackning, utan någon särskild tillverkningsprocess eller annan liknande åtgärd, på nytt används på samma sätt som tidigare. Begreppet återvinning tar däremot sikte på materialet i produkten. Med återvinning menas sålunda att det är materialet i produkten som efter bearbetning helt eller delvis används på nytt.

5 §

Ett nytt andra stycke har tillkommit. Genom tillägget slås fast att som villkor för hanteringstillstånd skall generellt gälla att PET-flaskan ingår i ett pantsystem motsvarande vad som i dag gäller för bl.a. aluminiumburkar och 33 cl. glasflaskor. Syftet med regleringen är att säkerställa att återlämningen stimuleras. Begreppet "pantbelopp" förekommer sedan tidigare i 7 § lagen (1984:355) om skatt på vissa dryckesförpackningar.

Lagrådet har anfört: "Varken lagtexten eller remissen i övrigt ger besked om hur pantbeloppet enligt andra stycket skall fastställas. Åtminstone tre alternativ framstår som tänkbara. En första möjlighet är att den myndighet som prövar frågor om hanteringstillstånd i tillståndsbeslutet anger vilken ersättning som skall betalas till konsument som återlämnar en PET-flaska. Pantbeloppet skulle för det andra kunna fastställas i föreskrifter som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, annan myndighet. Det tredje alternativet är att den myndighet som beviljar hanteringstillstånd överläter åt sökanden - eller en organisation som denne tillhör - att bestämma beloppets storlek. Som

villkor för tillståndet anges i så fall bara att konsumenten skall få pantsättning men intet om ersättningsnivån.

Enligt lagrådets uppfattning kan invändningar riktas mot ettvarvt av de redovisade alternativen. Det förefaller till en början som mindre lämpligt att tillståndsmyndigheten, varje gång hanteringstillstånd beviljas, fritt prövar hur stort pantbeloppet skall vara. Det föreslagna pantsystemet är av permanent natur och berör en stor och obestämd krets av personer. Det synes mot bl.a. den bakgrunden knappast förenligt med regeringsformens grundläggande principer att införa en ordning som innebär att pantbeloppets storlek fastställs genom enskilda förvaltningsbeslut. Övervägande skäl får i stället anses tala för att uppgift om hur stor ersättning som skall betalas till konsumenten för en återlämnad PET-flaska tas in i en författning.

Vad nu sagts kan tyckas tala för den andra av lagrådet skisserade lösningen, nämligen att pantbeloppet bestäms i föreskrifter som utfärdas av regeringen eller annan myndighet. Ersättningens storlek är emellertid något som gäller enskildas inbördes ekonomiska förhållanden. Föreskrifter i sådana ämnen måste enligt 8 kap. 2 § regeringsformen meddelas genom lag. Något utrymme för att delegera normgivning rörande pantbeloppets storlek till regeringen eller annan myndighet torde alltså inte föreligga.

Det tredje redovisade alternativet - pantbeloppets storlek fastställs av berörd näringsidkare eller näringslivsorganisation - kan eventuellt leda till att pantsättningen bestäms till så lågt belopp att retursystemet blir ineffektivt. Risken för omotiverade variationer av pantbeloppen synes också påtaglig om beloppens storlek fastställs på detta sätt.

Det anförda visar enligt lagrådets mening att ordningen för fastställande av pantbeloppets storlek bör övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Den lösning som från konstitutionell synpunkt synes mest tilltalande är att komplettera lagen med uttryckliga regler om hur stor pantsättning som skall erläggas för olika slag av PET-flaskor. Lagrådet förordar att arbetet bedrivs med denna inriktning."

I propositionen till lagen (prop. 1990/91:71) angavs (s. 8): "I systemet måste ingå att konsumenten återfår ett belopp när han återlämnar en PET-flaska, på motsvarande sätt som för returglas och aluminiumburkar. Beloppet måste vara av den storleken att konsumenten uppmuntras att återlämna flaskan till detaljhandeln." Detta belopp har hittills bestämts genom överenskommelse inom branschen, alltså vad som Lagrådet angett som alternativ tre. Avsikten är att pantbeloppet skall fastställas så även i fortsättningen. I förhållande till det remitterade lagförslaget har därför den ändringen gjorts att ordet "visst" har strukits. När det gäller Lagrådets farhågor att beloppet då kan komma att bestämmas till ett alltför lågt belopp får jag hänvisa till det tidigare nämnda uttalandet att beloppet måste vara av den storleken att konsumenten uppmuntras att återlämna flaskan till detaljhandeln. Någon risk för att pantbeloppen skulle börja variera omotiverat torde inte föreligga. Att bestämma detta pantbelopp i lagen, i motsats till vad som gäller beträffande övriga panter för aluminiumburkar och returglas, skulle inte vara lämpligt.

12.4 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

1 kap. 1 §

I paragrafen har ett tillägg gjorts så att det framgår att lagen även har syftet att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. De närmare skälen för lagändringen framgår av avsnitt 4.3 i den allmänna motiveringen.

13 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

dels anta förslagen till

1. lag om ändring i renhållningslagen (1979:596),
2. lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar,
3. lag om ändring i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar,
4. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
5. *dels* godkänna de allmänna riktlinjer för miljöpolitiken som jag förordat (avsnitt 2.1),

dels godkänna vad jag har föreslagit som riktlinjer för

6. industrins anpassning till kretsloppssamhället (avsnitt 2.2),
7. utveckling mot ett kretsloppssamhälle (avsnitt 2.3),
8. samhällsplaneringen (avsnitt 4.1),
9. kommunernas roll (avsnitt 4.2),
10. ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken (avsnitt 5.2),
11. miljökrav vid offentlig upphandling (avsnitt 5.4),
12. miljökonsekvensanalyser vid standardisering (avsnitt 5.5),
13. kemikaliekontrollen (avsnitt 6.1 och 6.2),
14. en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (avsnitt 10.1),
15. plasthanteringen (avsnitt 10.2.1),
16. återvinningssystem för bilar (avsnitt 10.4).

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört om

17. internationell utveckling (avsnitt 3),
18. information till konsumenter (avsnitt 5.3),
19. samarbetet beträffande miljökrav vid offentlig upphandling (avsnitt 5.4),

20. att miljö- och hälsoaspekter bör integreras i företagens arbete med kvalitetssäkring (avsnitt 5.5.),
21. åtgärder beträffande klor (avsnitt 6.3),
22. åtgärder beträffande tvätt-, disk- och rengöringsmedel (avsnitt 6.4),
23. skyldighet att separera avfall (avsnitt 7.3.2),
24. producentansvar för förpackningar (avsnitt 7.3.6),
25. producentbegreppet beträffande förpackningsavfall (avsnitt 7.3.7),
26. krav på återanvändning och återvinning av förpackningar (avsnitt 7.3.8),
27. producentansvar för returpapper (avsnitt 7.3.9),
28. tillsyn och uppföljning (avsnitt 7.3.10),
29. återtagningssystem för uttjänta nickel-kadmiumbatterier (avsnitt 7.4)
30. avfallsskatt och källsortering (avsnitt 8.2),
31. områden som bör bli aktuella för producentansvar (avsnitt 10.1),
32. PVC-plast och andra klorerade plaster (avsnitt 10.2.2),
33. gummidäck (avsnitt 10.3),
34. att en särskild kretsloppsdelegation inrättas (avsnitt 10.5).

Prop. 1992/93:180

14 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

Förteckning över remissyttranden över förpackningsutredningens betänkande (SOU 1991:76) Miljön och förpackningarna

Efter remiss har yttranden avgetts av Kommerskollegium, Riksskatteverket, Statens livsmedelsverk, Statens jordbruksverk, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Statskontoret, Riksrevisionsverket, Näringsfrihetsombudsmannen, Statens pris- och konkurrensverk (SPK), Konsumentverket, Statens naturvårdsverk, Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS), Stockholms stad, Norrköpings kommun, Burlövs kommun, Skinnskattebergs kommun, Bollnäs kommun, Söderhamns kommun, Vindelns kommun, Svenska Kommunförbundet, Naturskyddsföreningen, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Industriförbund, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), AB Svenska Returpack, Byggtreprenörerna, DAGAB, Dagligvaruhandelns Utvecklings- och Logistikgrupp (DULOG), Fastighetsägareförbundet, Grafiska Industriförbundet, Gränges Aluminium, HSB Riksförbund, ICA Förbundet, Kartongfabriken/Wellpapp (Svenska Kartongförpackningsföreningen och Svenska Wellpappföreningen), Konsumentforum, Konsumentvägledarnas förening, Kooperativa förbundet, Kemisk-Tekniska Leverantörsförbundet (KTF), PLM AB, Packforsk, Pappersåtervinnings AB (PÅAB), Plast- och kemikalieleverantörers förening (PKL), Plaståtervinning i Arvika AB, Ragn-Sells, Riksbyggen, Skogsindustrierna, Stena Metall, Svensk Glasåtervinning AB, Svenska Bryggareföreningen, Svenska Renhållningsverksföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsförening (SABO), Sveriges Livsmedelshandlares Förbund (SSLF), Sveriges Livsmedelsindustriförbund, Sveriges Plastförbund, Sveriges Villaägareförbund, Tetra Pak AB och Åkerlund & Rausing AB.

Vidare har Coca-Cola AB, Dagligvaruleverantörers Förbund (DLF), Hyresgästernas Riksförbund, Läkemedelsindustrins branschorganisationer, läkemedelsverket, Nordvästra Skånes Renhållnings AB, San Sac AB, Skånes Naturvårdsförbund, Slakteriförbundet, Svensk Industriförening, Svenska Kvarnföreningen och Sveriges Köpmannaförbund yttrat sig över betänkandet. Industriförbundets referensgrupp för förpackningsfrågor har inkommit med en skrivelse.

Förteckning över remissyttranden över promemorian (Ds 1992:59) Producentansvar för avfall

Remissyttrande har avgetts av Kommerskollegium, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Statskontoret, Generaltullstyrelsen (GTS), Riksrevisionsverket (RRV), Riksskatteverket (RSV), Boverket, Statens jordbruksverk (SJV), Skogsstyrelsen, Arbetskyddsstyrelsen (ASS), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Statens institut för byggnadsforskning (SIB), Avfallsforskningsrådet (AFR), Konsumentverket (KOV), Statens pris- och konkurrensverk (SPK), Statens naturvårdsverk (SNV), Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen (KemI), Kammarrätten i Stockholm, Göta Hovrätt, Tekniska Högskolan i Stockholm (KTH), Universitetet i Uppsala, Universitetet i Lund, Chalmers Tekniska Högskola (CTH), Högskolan i Luleå, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohuslän, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Ingenjörsvetenskapsakademin (IVA), Stockholms kommun, Älmhults kommun, Helsingborgs kommun, Borlänge kommun, Örnsköldsviks kommun, Mjölby kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Grosistförbundet Svensk Handel, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Industriförbund, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Värmeverksföreningen (VVF), Föreningen Skogsindustrierna, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Föreningen Metallskrotgrossisterna, Företagens Uppgiftslämnardelegation (FUD), Greenpeace, HSB Riksförbund, Hyresgästernas Riksförbund, IL Returpapper, Pappersåtervinnings AB, Stiftelsen Håll Sverige Rent, Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB), Svensk Returpappersförening, Svenska Renhållningsverksföreningen, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation, Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Villaägareförbund, SAFT NIFT AB och Katalogåtervinningsgruppen.

Utöver detta har ett antal framställningar och förslag från enskilda, organisationer och företag rörande producentansvar och återvinning m.m. kommit in till Miljö- och naturresursdepartementet.

Förteckning över remissyttranden över Statens
naturvårdsverks rapport Vägen till ett renare slam -
redovisning av ett regeringsuppdrag

Miljöskyddskommittén ME 1989:04, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Skogsstyrelsen, Fiskeriverket, Arbetarskyddsstyrelsen (ASS), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Koncessionsnämnden för miljöskydd, Kemikalieinspektionen (KemI), Statens VA-nämnd, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), Svea hovrätt med Vattenöverdomstolen, Institutet för miljömedicin (IMM), Sveriges lantbruksuniversitet, Skogs och jordbrukets forskningsråd, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Eskilstuna kommun, Landskrona kommun, Sundsvalls kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Grosistförbundet Svensk Handel, Sveriges Industriförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Göteborgsregionens Ryaverks AB (GRYAAB), Käppalaförbundet, Stockholms Vatten AB, Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen, Sydvästra Skånes Avfalls AB (SYSAV), Sydvästra Stockholmregionens VA-verksaktiebolag (SYVAB), VA-verket i Malmö, VA-verket i Göteborg, Sveriges verkstadsindustrier, Apoteksbolaget och Gunnar Lindgren.

De remitterade lagförslagen

1 Förslag till

Lag om ändring i renhållningslagen (1979:596)

Härigenom föreskrivs i fråga om renhållningslagen (1979:596) dels att 4, 5, 7 och 24 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 6 a, 6 b och 17 a §§, samt närmast före 6 a och 7 §§ två nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Varje kommun skall svara för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälsoskydds- och miljövårdskrav som enskilda intressen.

Varje kommun skall, *om inte annat föreskrivs med stöd av 6 b §*, svara för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälsoskydds- och miljövårdskrav som enskilda intressen.

När kommunen planlägger och beslutar hur skyldigheten enligt första stycket skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavarnas möjligheter att själva ta hand om avfallet på ett från hälsoskydds- och miljövårdssynpunkt godtagbart sätt. Kommunen skall vidare beakta att bortforslingen anpassas till behovet för olika slag av bebyggelse.

5 §²

Kommunen är skyldig att se till att hushållsavfall från kommunen slutligt omhändertas.

Kommunen är, *om inte annat föreskrivs med stöd av 6 b §*, skyldig att se till att hushållsavfall från kommunen slutligt omhändertas.

¹ Senaste lydelse 1983:301.

² Senaste lydelse 1990:235.

*Producentansvar**6 a §*

Med producent avses i denna lag den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller innehar en vara eller en förpackning eller någon annan egendom.

6 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet för en producent att se till att avfallet av en vara eller en förpackning eller någon annan egendom bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på sådant sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering.

Föreskrifterna får även avse skyldighet att

1. lämna uppgifter om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden,

2. märka en vara eller en förpackning.

*Avfallshantering**7 §*

När avfall skall forslas bort genom kommunens försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt omhändertas av fastighetsinnehavaren.

Skall avfall forslas bort genom kommunens försorg får inte någon annan än den som kommunen

När avfall skall forslas bort genom kommunens *eller en producents* försorg, får avfallet inte grävas ned, komposteras eller på annat sätt slutligt omhändertas av fastighetsinnehavaren.

Skall avfall forslas bort genom kommunens *eller en producents* försorg får inte någon annan än

anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen.

den som kommunen eller producenten anlitar för ändamålet ta befattning med bortforslingen.

17 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att avgift för bortforsling och slutligt omhändertagande av avfall av en vara eller en förpackning eller någon annan egendom genom kommunens försorg får tas ut av producenten. Avgiften skall betalas till myndighet som regeringen bestämmer.

24 §³

Till böter eller fängelse i högst sex månader skall den dömas som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 7 § första stycket,
2. bryter mot 7 § andra stycket genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,
3. inte fullgör vad som åligger honom enligt föreskrift som meddelats med stöd av 9 a §.

Till böter eller fängelse i högst sex månader skall den dömas som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 7 § första stycket,
2. bryter mot 7 § andra stycket genom att yrkesmässigt eller annars i större omfattning samla in och forsla bort avfall,
3. inte fullgör vad som åligger honom enligt föreskrift som meddelats med stöd av 9 a §,
4. bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 6 b §.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Till ansvar för gärningen döms inte om ansvar kan ådömas enligt brottsbalken.

Den som överträtt vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

³ Senaste lydelse 1990:235.

2 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1990:1332) om avgifter för
miljöfarliga batterier

Prop. 1992/93:180
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1990:1332) om avgifter för miljöfarliga batterier

dels att 2 § skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas fem nya paragrafer, 3-7 §§, samt närmast före 3, 6 och 7 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om avgifter som behövs för att täcka samhällets kostnader för att samla in och oskadliggöra batterier som är förbrukade eller som inte längre används.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om avgifter som behövs för att täcka samhällets kostnader för att

1. samla in och oskadliggöra batterier som är förbrukade eller som inte längre används,

2. betala återlämningspremie enligt 4 §.

Avgiften får tas ut endast av den som yrkesmässigt hanterar eller importerar batterier.

Återlämningspremie

3 §

Den som yrkesmässigt överläter nickel-kadmiumbatterier till en enskild konsument eller för annan förbrukning är skyldig att ta emot förbrukade batterier samt för varje mottaget batteri betala en återlämningspremie på 3 kronor. För en mottagen batterikassett eller en vara med fast monterat nickel-kadmiumbatteri skall en återlämningspremie på 25 kronor betalas.

Skyldigheten att betala återlämningspremie är begränsad till 200 kronor för lösa batterier och till 500 kronor för batterikassetter och varor med fast monterade nickel-kadmiumbatterier per inlämningsstillfälle och inlämnare.

4 §

Den som har betalat återlämningspremie enligt 3 § har, om han kan styrka kostnaden, rätt att få ut motsvarande belopp av staten.

5 §

Regeringen får föreskriva att en kommun skall överta ansvaret enligt 3 § från den som yrkesmässigt överlåter nickel-kadmiumbatterier. Kommunen får då rätt till ersättning enligt 4 §. När kommunen skall ta emot nickel-kadmiumbatterier och betala återlämningspremier gäller inte skyldigheten för mottagaren enligt 3 §.

Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela föreskrifter enligt första stycket.

Tillsyn

6 §

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag samt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

En tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Ansvar

7 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader skall den dömas som i inte obetydlig omfattning sålt nickel-kadmiumbatterier och som bryter mot 3 § genom att vägra att betala återlämningspremier till en inlämnare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Prop. 1992/93:180

Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 12 och 21 §§ lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Allmän va-anläggning skall utföras så att hälsoskyddets intresse tillgodoses. Den skall vara försedd med de anordningar som kräves för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäligen anspråk på säkerhet. Behövs för viss bebyggelse anordningar endast för vattenförsörjning eller endast för avlopp, skall anläggningen avpassas efter detta.

En allmän va-anläggning skall utföras och drivas så att den uppfyller de krav som från miljö- och hälsoskyddssynpunkt skall tillgodoses. Den skall vara försedd med de anordningar som krävs för att den skall fylla sitt ändamål och tillgodose skäligen anspråk på säkerhet. Om för viss bebyggelse anordningar endast behövs för vattenförsörjning eller för avlopp, skall anläggningen avpassas efter detta.

En allmän va-anläggning får inte inrättas i strid mot detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser för markens bebyggande eller så att ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning försvåras. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelse göras.

Så länge allmän va-anläggning behövs skall huvudmannen underhålla anläggningen och i övrigt *sörja* för att den på tillfredsställande sätt fyller sitt ändamål.

Så länge *en* allmän va-anläggning behövs skall huvudmannen underhålla anläggningen och i övrigt *se till* att den på tillfredsställande sätt fyller sitt ändamål.

21 §²

Allmän va-anläggning skall brukas så att olägenhet för huvudmannen och annan såvitt möjligt undviks.

*En allmän va-anläggning skall brukas så att *det inte uppkommer* olägenhet för huvudmannen eller annan som brukar anläggningen*

¹ Senaste lydelse 1987:134.

² Senaste lydelse 1976:842.

samt så att det inte uppstår svårigheter för huvudmannen att uppfylla kraven från miljö- och hälsoskyddssynpunkt eller att i övrigt uppfylla sina åligganden enligt lag eller annan författning eller enligt avtal.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

4 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1991:336) om vissa
dryckesförpackningar

Prop. 1992/93:180
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 5 §§ lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

För yrkesmässig överlåtelse av en konsumtionsfärdig dryck på PET-flaska krävs ett särskilt hanteringstillstånd för den som tappar drycken på flaska.

För yrkesmässig överlåtelse av en konsumtionsfärdig dryck på PET-flaska krävs ett särskilt hanteringstillstånd för den som tappar eller importerar drycken på flaska.

Frågor om hanteringstillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

3 §

För hanteringstillstånd krävs att PET-flaskan ingår i ett retursystem.

För hanteringstillstånd krävs att PET-flaskan ingår i ett retursystem för återanvändning eller återvinning.

5 §

Ett beslut om hanteringstillstånd skall förenas med de villkor som behövs med hänsyn till miljön och resurshushållningen.

Som ett villkor skall gälla att konsumenten när en PET-flaska återlämnas får ersättning med ett visst pantbelopp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1993-01-15

Närvarande: justitierådet Per Jermsten, regeringsrådet
Stig von Bahr, justitierådet Inger Nyström.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 1992 har regeringen på hemställan av statsrådet Johansson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i renhållningslagen (1979:596),
 2. lag om ändring i lagen (1990:1332) om avgifter på miljöfarliga batterier,
 3. lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar,
 4. lag om ändring i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar.
- Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Roger Wikström.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Förslag till lag om ändring i renhållningslagen (1979:596)

6 a och 6 b §§

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om det föreslagna nya producentansvaret. I 6 a § anges den krets som kan omfattas av de skyldigheter vilka regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, enligt 6 b § bemyndigas att meddela särskilda föreskrifter om. Det gäller därvid skyldigheter som, i varje fall ibland, kan bli tämligen betungande för dem som omfattas av föreskrifterna. Inte minst mot bakgrund härav framstår det som nödvändigt att de aktuella bestämmelserna blir så tydligt avgränsade och preciserade som möjligt.

Den i 6 a § intagna definitionen av en "producent" har efter remissbehandlingen av departementspromemorian fått en utformning som blivit så vid att den närmast måste betraktas som innehållslös. Beskrivningen omfattar således inte bara den som yrkesmässigt tillverkar eller importerar "en vara eller en förpackning" utan också den som yrkesmässigt "innehär någon annan egendom". Med sistnämnda bestämning kommer ju i praktiken var och en som är yrkesmässigt verksam att betraktas som "producent" i förhållande till all egendom, av vilket slag det än är, som ingår i hans näringsverksamhet.

Av remissprotokollet framgår att ifrågavarande långtgående utvidgning av beskrivningen i 6 a § skett med tanke på visst speciellt avfall,

nämligen "exempelvis processavfall och bygg- och rivningsavfall". Det kan vidare utläsas av protokollet att begreppet producent, förutom tillverkare och importör, avsetts omfatta även "hela försäljningskedjan från grossist till detaljhandel".

Bedömningen i vad mån en så vid och tämligen lösligt bestämd krets av tänkbara förpliktade, som här således angetts vara eftersträvad, kan godtagas i en reglering av förevarande slag måste ske med utgångspunkt i vilka andra begränsningar som regleringen innehåller. Av intresse blir då i detta fall den i 6 b § angivna förutsättningen, att den aktuella föreskriften i varje särskilt fall måste tillgodose att med varan, förpackningen eller avfallet skall förfaras på sådant sätt "som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering". Även detta uttryckssätt framstår i sig som förhållandevis vagt men får likväl anses ge uttryck för ett så pass tydligt bestämt och därmed kontrollerbart villkor att den tänkta, mycket omfattande avgränsningen av "producentkretsen" till nöds ändå bör kunna accepteras. Till vad nu sagts kommer emellertid även de invändningar av rent språklig natur som på goda grunder kan anföras mot att åtskilliga andra än den som verkligen tillverkar någonting betecknas som "producent".

Vad särskilt gäller 6 b § bör vidare påpekas att den föreslagna lagtexten inte innehåller några krav på en anknytning mellan den producent det å ena sidan är fråga om och det avfall som föreskrifterna, å andra sidan, avses gälla.

Om nu redovisade reservationer inte anses böra föranleda några ändrade ställningstaganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet av mer långtgående natur skulle lagtexten i de berörda paragraferna, enligt lagrådets mening, i allt fall få en mer tillfredsställande avfattning i följande lydelse:

6 a §

"Med producent avses i denna lag den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller försäljer en vara eller en förpackning. Vad nu sagts gäller även den som i sin yrkesmässiga verksamhet frambringar avfall som fordrar särskilda åtgärder från renhållnings- eller miljövårdssynpunkt."

6 b § första stycket

"Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för en producent att se till att avfallet från sådan verksamhet som han bedriver bortforslas, återanvänds, återvinns eller omhändertas på sätt som kan krävas för en miljömässigt godtagbar avfallshantering."

Den föreslagna ändringen i 6 b § bör medföra en följdändring i förvarande paragraf. Bemyndigandet kan därvid lämpligen gälla "avfall som avses i 6 b §".

Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1332) om avgifter för miljöfarliga batterier

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för vissa företagare att ta emot och utge en återlämningspremie för ett förbrukat nickel-kadmiumbatteri eller en kassett eller annan vara i vilken ett sådant batteri är fast monterat.

Regeln sägs inte bara gälla den som yrkesmässigt överlåter sådana batterier "till enskild konsument" utan också den som under samma förhållanden överlåter ifrågavarande slag av batterier eller varor "för annan förbrukning". Sistnämnda beskrivning kan enligt lagrådets mening ge anledning till vissa tolkningsproblem. Gäller bestämmelsen endast fall då vederbörande yrkesutövare, t.ex. en hantverkare - eller annan som inte kan betecknas som konsument, exempelvis en fabrikant - själv använder batteriet fullt ut men inte när han utnyttjar batteriet som antingen en smärre komponent eller en viktig beståndsdel i sin produktion eller verksamhet?

Lagrådet vill slutligen starkt understryka att den i andra stycket angivna begränsningsregeln om högsta utbetalning "per inlämningstillfälle och inlämnare" synes inbjuda till åtskilliga praktiska och sannolikt svårbemästrade tillämpningsproblem. Hur lång tid skall t.ex. förflöta för att det skall vara fråga om ett nytt "inlämningstillfälle"? Lagrådet återkommer strax till vissa andra tänkbara svårigheter med det föreslagna återbetalningssystemet.

4 §

Enligt paragrafen har den som har betalat återlämningspremie enligt 3 §, om han kan styrka kostnaden, rätt att få ut motsvarande belopp av staten. I specialmotiveringen till bestämmelsen anges, att som bevis för den ersättningsgilla kostnaden lämpligen kan inges ett intyg av utbetalarens revisor på grundval av de kvitton som premiemottagarna skrivit under.

Det föreslagna systemet synes kunna ge upphov till betydande kontrollproblem. En första invändning är att långt ifrån alla som blir skyldiga att ta emot förbrukade batterier anlitar en revisor. Systemet som sådant lämnar även ett avsevärt utrymme för oegentligheter. Det synes inte vara förutsatt att den som kvitterat en återlämningspremie skall kunna identifieras. Någon möjlighet att kontrollera att kvittona motsvaras av inlämnade batterier och utbetalade medel torde därför inte finnas.

Ett något säkrare system skulle vara att den som betalat återlämningspremier styrkte sin kostnad med ett intyg om hur många batterier eller annan mängd därav han levererat till destruktion. En sådan ordning skulle emellertid kräva betydande arbetsinsatser. Ett alternativ skulle kunna vara att komplettera det tänkta systemet med stickprovskontroller hos näringsidkaren eller destruktören.

5 §

Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att, med befriande verkan för personkretsen i 3 §, föreskriva att en kommun skall vara skyldig att ta emot förbrukade batterier och betala återlämningspremierna. Detta har i den föreslagna lagtexten uttryckts så, att kommunen skall "överta ansvaret enligt 3 §" från den i denna paragraf angivne mottagaren. Den sista meningen i första stycket blir därigenom onödig och bör kunna utgå.

Vad som är syftet med bestämmelsens andra stycke är oklart. I den mån tanken är att en kommun, som omfattats av en föreskrift enligt första stycket, skall ges rätt att meddela närmare bestämmelser rörande hanteringen av batterier, såsom om inlämningsplatser, tider eller liknande, synes stycket vara onödigt.

Förslag till lag om ändring i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar

5 §

I första stycket föreskrivs att ett beslut om hanteringstillstånd skall förenas med de villkor som behövs med hänsyn till miljön och resurshushållningen. Enligt andra stycket skall som ett villkor gälla att konsumenten, när en PET-flaska återlämnas, får ersättning med ett visst pantbelopp.

Varken lagtexten eller remissen i övrigt ger besked om hur pantbeloppet enligt andra stycket skall fastställas. Åtminstone tre alternativ framstår som tänkbara. En första möjlighet är att den myndighet som prövar frågor om hanteringstillstånd i tillståndsbeslutet anger vilken ersättning som skall betalas till konsument som återlämnar en PET-flaska. Pantbeloppet skulle för det andra kunna fastställas i föreskrifter som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, annan myndighet. Det tredje alternativet är att den myndighet som beviljar hanteringstillstånd överlåter åt sökanden - eller en organisation som denne tillhör - att bestämma beloppets storlek. Som villkor för tillståndet anges i så fall bara att konsumenten skall få pantsättning men intet om ersättningsnivån.

Enligt lagrådets uppfattning kan invändningar riktas mot ettvar av de redovisade alternativen. Det förefaller till en början som mindre lämpligt att tillståndsmyndigheten, varje gång hanteringstillstånd beviljas, fritt prövar hur stort pantbeloppet skall vara. Det föreslagna pantsyste-

met är av permanent natur och berör en stor och obestämd krets av personer. Det synes mot bl.a. den bakgrunden knappast förenligt med regleringsformens grundläggande principer att införa en ordning som innebär att pantbeloppets storlek fastställs genom enskilda förvaltningsbeslut. Övervägande skäl får i stället anses tala för att uppgift om hur stor ersättning som skall betalas till konsumenten för en återlämnad PET-flaska tas in i en författning.

Vad nu sagts kan tyckas tala för den andra av lagrådet skisserade lösningen, nämligen att pantbeloppet bestäms i föreskrifter som utfärdas av regeringen eller annan myndighet. Ersättningens storlek är emellertid något som gäller enskildas inbördes ekonomiska förhållanden. Föreskrifter i sådana ämnen måste enligt 8 kap. 2 § regeringsformen meddelas genom lag. Något utrymme för att delegera normgivning rörande pantbeloppets storlek till regeringen eller annan myndighet torde alltså inte föreligga.

Det tredje redovisade alternativet - pantbeloppets storlek fastställs av berörd näringsidkare eller näringslivsorganisation - kan eventuellt leda till att pantersättningen bestäms till så lågt belopp att retursystemet blir ineffektivt. Risken för omotiverade variationer av pantbeloppen synes också påtaglig om beloppens storlek fastställs på detta sätt.

Det anförda visar enligt lagrådets mening att ordningen för fastställande av pantbeloppets storlek bör övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Den lösning som från konstitutionell synpunkt synes mest tilltalande är att komplettera lagen med uttryckliga regler om hur stor pantersättning som skall erläggas för olika slag av PET-flaskor. Lagrådet förordar att arbetet bedrivs med denna inriktning.

Förslag till lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	4
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 februari 1993	12
 1. INLEDNING	 12
2. KRETSLOPP FÖR HÅLLBAR UTVECKLING	14
2.1 Att göra rätt från början	14
2.2 Ett nytt industrisamhälle	18
2.3 Åtgärder inom olika sektorer	20
2.3.1 Jord- och skogsbruk	20
2.3.2 Transporter	21
2.3.3 Energi	22
2.3.4 Industrin	23
2.3.5 Forskning, utveckling och utbildning	25
 3. INTERNATIONELL UTVECKLING	 26
3.1 FN:s konferens om miljö och utveckling	26
3.2 Andra länder	28
 4. SAMHÄLLSPLANERING FÖR EN KRETSLOPPSANPASSAD UTVECKLING	 31
4.1 Utgångspunkter	31
4.2 Lokala handlingsprogram för hållbar utveckling	32
4.3 Fysisk planering	34
 5. OLIKA STYRMEDEL OCH ÅTGÄRDER FÖR EN KRETSLOPPSANPASSNING AV VARUPRODUKTIONEN	 35
5.1 Utgångspunkter	35
5.2 Ekonomiska styrmedel	36
5.3 Information till konsumenter	38
5.4 Upphandling	41
5.5 Standardisering	42
 6. KEMIKALIEKONTROLL	 44
6.1 Utgångspunkter	44
6.2 Kemikaliekontroll för ett kretsloppssamhälle	46
6.3 Klor	49
6.4 Tvätt-, disk- och rengöringsmedel	50
 7. PRODUCENTANSVAR	 52
7.1 Bakgrund	52
7.2 Producentansvar	54
7.3 Producentansvar enligt renhållningslagen	58
7.3.1 Återanvändning, återvinning m.m.	62
7.3.2 Separationsskyldighet	63

7.3.3 Märkning	63	Prop. 1992/93:180
7.3.4 Producentavgift	64	
7.3.5 Bestämmelser om straffansvar	65	
7.3.6 Producentansvar för förpackningar	65	
7.3.7 Producentbegreppet beträffande förpackningsavfall	71	
7.3.8 Återanvändning, materialåtervinning m.m.	73	
7.3.9 Producentansvar för returpapper	79	
7.3.10 Tillsyn och uppföljning	83	
7.4 Återtågning av uttjänta nickel-kadmiumbatterier	84	
8. AVFALLSHANTERINGEN OCH KOMMUNERNA	89	
8.1 Bakgrund	89	
8.2 Avfallsskatt och källsortering	90	
9. RENARE SLAM	94	
10. DET FORTSATTA ARBETET	98	
10.1 Allmänt	98	
10.2 Plaster	100	
10.2.1 Allmänt	100	
10.2.2 PVC och andra klorerade plaster	102	
10.3 Skrotdäck	104	
10.4 Återvinningssystem för bilar	106	
10.5 Arbetets organisation	107	
11. UPPRÄTTADE LAGFÖRSLAG	109	
12. SPECIALMOTIVERING	109	
12.1 Förslaget till lag om ändring i renhållningslagen (1979:596)	109	
12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar	112	
12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:336) om vissa dryckesförpackningar	113	
12.4 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	115	
13. HEMSTÄLLAN	115	
14. BESLUT	116	
Bilaga 1 Förteckning över remissyttranden över förpackningsutredningens betänkande (SOU 1991:76) Miljön och förpackningarna	117	
Bilaga 2 Förteckning över remissyttranden över promemorian (Ds 1992:59) Producentansvar för avfall	118	

Bilaga 3	Förteckning över remissyttranden över Statens naturvårdsverks rapport Vägen till ett renare slam - redovisning av ett regeringsuppdrag	Prop. 1992/93:180 119
Bilaga 4	De remitterade lagförslagen	120
Bilaga 5	Lagrådet	129