



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

TILLSYNSPLAN

2017-01-18 Dnr: NV-03027-10

Tillsynsplan 2017

avseende producentansvaren för
elutrustning, batterier, förpackningar och returpapper

BESÖK: FORSKARENS VÄG 5 (CAMPUS ÖSTERSUND, HUS UB)
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 08-698 10 00
FAX: 08-20 29 25
E-POST: NATUR2NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehållsförteckning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
INLEDNING	4
UPPFÖLJNING AV 2016 ÅRS VERKSAMHET	5
Internationellt arbete	5
EU:s avfallspaket	5
Regeringsuppdrag om producentansvar	5
Cirkulär ekonomi	6
Kundtjänstprojekt	6
Förpackningar och returpapper	6
Elutrustning och batterier	7
Producentrepresentant	7
Tillsynsvägledning om butikinsamling	7
Tillsyn	7
Tillsynsavgifter	8
Registret	8
Farliga ämnen	8
Vägledning	8
Ändring av publikation	8
AKTUELLT UNDER 2017	9
Cirkulär ekonomi	9
Förpackningar och returpapper	9
Tillsyn och register över förpacknings- och returpappersproducenter	9
Elutrustning och batterier	10
Publikationer som kan behöva ändras eller upphävas	10
Tillsyn insamlingssystem för elbilsbatterier	10
Tillsyn insamlingssystem ekonomiska säkerhet	10
Farliga ämnen	10
Attitydundersökning	11
Nya kategorier för elutrustning	11
Producentrepresentant	11
Tillsynsavgifter	11
Internationellt	11

PRIORITERINGAR 2017	12
LÅNGSIKTIG PLANERING FÖR 2018-2020	13
Förpackningar och returpapper	13
Plastbärkassar	13
WEEE och batterier	13

Inledning

Denna plan innehåller aktiviteter, tidplan och prioriteringar för producentansvarsgruppens arbete med tillsyn 2017. Gruppens ansvarsområde omfattar tillsyn över producentansvaren för batterier, elutrustning, förpackningar samt returpapper.

Effektiv tillsyn är en viktig förutsättning för att producentansvaren ska fungera som det är tänkt och att de insamlingssystem för avfall som följer av producentansvaren ska vara effektiva och ändamålsenliga. Relaterade miljömål är En god bebyggd miljö och Giftfri miljö. Naturvårdsverkets effektmål Ekologiskt hållbar utveckling samt Miljö- och hälsopåverkan berörs till viss del. Målsättningen är att alla producenter inom vårt tillsynsområde ska ta sitt ansvar och göra rätt. Därigenom kan vi bidra till att minska avfallsmängder samt att det avfall som uppkommer är mindre miljöfarligt och tas om hand på ett miljömässigt korrekt sätt. Vi vill att potentiella producenter ska få kännedom om producentansvar redan vid affärsidéstadiet.

Gruppen har som mål att arbeta effektivt, vara väl samordnade samt ge ett tydligt och professionellt bemötande i vår tillsyn.

Uppföljning av 2016 års verksamhet

Internationellt arbete

Vårt samarbete med de nordiska länderna fortskrider. Ett pågående projekt med att ta fram en kartläggning av restriktioner för import och export av uttjänt och begagnad elektronik slutfördes men inga bidrag för nya projekt under 2016 söktes. Detta på grund av tidsbrist hos medlemmarna och ordföranden (DK).

Naturvårdsverket hade besök från miljöministeriet i Sydafrika under året då producentansvarsgruppen deltog genom ett videomöte för att berätta om hur producentansvaret fungerar i Sverige.

EU:s avfallspaket

Förslag till nytt avfallspaket för EU kom ut i december 2015. Producentansvaren omfattas av ändringsförslag i ramdirektivet för avfall, batteridirektivet, WEEE-direktivet och förpackningsdirektivet. Arbetet har pågått under hela 2016 och kommer att fortgå under åtminstone första halvåret 2017. Under 2016 har det varit 15 möten i rådsarbetsgruppen för miljö angående avfallspaketet.

I ramdirektivet för avfall så har vi kommenterat de artiklar som berör producentansvar. Förslaget är att förtydliga vilka krav som ska gälla då man har ett utpekad producentansvar och vi har framfört synpunkter om att vissa av dessa krav ska vara frivilliga för medlemsstater att införa t.ex. hur kostnaden för insamling och behandling ska fördelas.

Inom förpackningsdirektivet så är det många artiklar som är under revidering men de största frågorna handlar om beräkning av mål och höjda målnivåer. Vi har varit positiva till höjda målnivåer inom alla förpackningsmaterial förutom för träförpackningar. Diskussioner pågår också om definition av återanvändning och om återanvändning ska räknas med i målen eller ej, men man har ännu inte landat i frågan.

För WEEE- och batteridirektiven har inga stora ändringar föreslagits. Vi har påpekat att rapporteringen till kommissionen bör ske med samma intervall, istället för olika rapporteringsintervall som det är idag.

Regeringsuppdrag om producentansvar

Gruppen bidrog under början av året till slutredovisningen av regeringsuppdraget om genomförandet av systemen med producentansvar.

Uppdraget innebar att utreda och föreslå hur

- ett avgiftssystem för prövning och tillsyn i fråga om förordningarna om producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier kan utformas för att Naturvårdsverket ska ha möjlighet att bedriva en ändamålsenlig verksamhet
- ett sanktionssystem kan utformas i fråga om förordningen om producentansvar för elutrustning
- tillämpningsområdet för förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper bör utformas

Uppdraget slutredovisades i januari 2016.

Cirkulär ekonomi

Vi har varit delaktiga kring frågor om cirkulär ekonomi genom regeringens utredning som syftar till att främja cirkulär ekonomi och återanvändning. Vi ser att möjliga åtgärder inom cirkulär ekonomi-arbetet inte alltid är förenliga med nuvarande bestämmelser inom producentansvaren. Vi behöver bevaka denna fråga.

Kundtjänstprojekt

Under året har ett kundtjänstprojekt pågått, där våra arbetsområden har ingått som en del i pilotprojektet. Detta innebär att vi från november började arbeta i ett nytt system för att hantera inkommande frågor. Syftet med projektet är att man ska kunna kontakta Naturvårdsverket via en ingång, att våra vanligaste frågor ska kunna besvaras av kundtjänst samt att hålla korta svarstider.

Förpackningar och returpapper

Naturvårdsverket redovisade i början av året regeringsuppdrag om genomförandet av systemen med producentansvar där man föreslog en ändrad producentdefinition i förpacknings- och returpappersförordningen. I mars redovisades regeringenspromemorian om insamlingsansvar för förpackningar. Förslaget innebar att förpackningar och returpapper ska samlas in i kommunal regi. Förslaget har, såvitt vi känner till, hittills inte lett till fortsatt arbete med frågan.

Naturvårdsverket redovisade ett regeringsuppdrag om minskad förbrukning av plastbärkassar i mars. Förslaget var ute på remiss över sommaren och det har nu beslutats om en förordning om plastbärkassar som trädde i kraft den 13 december 2016. Den innebär kortfattat att den som yrkessmässigt tillverkar eller för in plastbärkassar till Sverige ska redovisa antalet kassar till Naturvårdsverket. Första rapporteringen ska ske 2018 för föregående års siffror. I förordningen finns även ett krav på att den som tillhandahåller plastbärkassar ska informera om plastbärkassars miljöpåverkan, fördelarna med minskad förbrukning av plastbärkassar samt åtgärder som kan vidtas för att minska förbrukningen. Naturvårdsverket har i dagsläget inget utpekat tillsynsansvar men vi har påbörjat vägledningsarbete kring rapporteringen samt arbete kring ett rapporteringsverktyg.

Eftersom det införs förnyade krav på rapportering av förpackningar och returpapper med början 2019, så har vi lämnat information till regeringsuppdraget om avfallsstatistik och spårbarhet.

Elutrustning och batterier

Producentrepresentant

Under året har vi påbörjat ett arbete med att informera utländska producenter som säljer direkt till användare i Sverige om att de ska utse en producentrepresentant i Sverige. Detta är infört genom förordningen om producentansvar för elutrustning (2014:1075). Vi har också informerat berörd myndighet i det land där producenten har sitt säte för att den myndigheten i sin tur ska kunna ställa krav på producenten. Vi kontaktade 90 företag i Danmark, Tyskland, Nederländerna, Danmark, Finland och Irland. Länderna valdes ut då de var de med flest utländska producenter i EEB-registret. Av de 90 kontaktade företagen så är det 50 som i dagsläget har utsett en representant. Vi har också fått 38 företag som inte var med i projektet från början att utse producentrepresentanter i Sverige.

Under året har vi anpassat EEB-registret för att möjliggöra för en representant att anmäla sig och de producenter den representerar.

Tillsynsvägledning om butiksinsamling

Tillsynsvägledning för kommuner och butiker har publicerats på webben under året. En revidering pågår och beräknas vara publicerad strax efter årsskiftet 2017. I samband med publiceringen kommer insamlingssystemen för elavfall och berörda branschorganisationer att informeras.

Tillsyn

Vi har hanterat 61 ärenden om miljöstraffavgift avseende rapporter som lämnats in för sent av producenter av elutrustning respektive batterier. Av dessa gäller 32 ärenden rapporter som lämnades in 2015 då handläggningen fördröjts på grund av resursbrist. Av de ärendena har 56 beslut om miljöstraffavgift fattats. Åtta av dessa beslut har överklagats. Mark och miljödomstolen har avslagit sex av dessa överklaganden och två ärenden är ännu inte avgjorda. I ett av dessa mål har mark- och miljödomstolen upphävt Naturvårdsverkets beslut. Naturvårdsverket har överklagat domen då vi inte delar domstolens uppfattning. Ett avgörande i mark- och miljööverdomstolen är principiellt viktigt då det innebär ett ställningstagande till huruvida storköksutrustning ska anses omfattas av producentansvar eller inte.

Drygt 100 tillsynsärenden gällande ”friåkare” skapades under året, dvs. ärenden om producenter som inte anslutit sig till EEB-registret. Tillsynen har resulterat till att omkring 80 % av de tillfrågade har anmält sig till registret. Resterande ca 20 % antingen säger sig enbart köpa via svenska grossister, har vilande företag eller bedriver annan verksamhet och bedöms därmed inte omfattas av producentansvar.

Tillsynsavgifter

Tillsynsavgifter för producentansvaren elutrustning och batterier har införts med början 2016. Det innebär att vi har samverkat med Statens servicecenter som tagit över Naturvårdsverkets fakturahantering. Då vi inte haft rutiner för vårt samarbete med Statens servicecenter, att avgiften är ny för producenterna samt att många inte uppdaterat adress eller kontaktuppgifter i vårt register och därför inte uppmärksammat eller tagit del av våra informationsutskick kring avgiften har arbetet kring faktureringen detta år tagit mycket tid. Detta behöver vi se över och förebygga inför faktureringen 2017. Vi har inte heller haft en funktion i registret för att enkelt skapa en rapport med de uppgifter som behövts för faktureringen. Detta avser vi också att förbättra inför 2017.

Registret

Tabellen nedan visar antalet registrerade producenter i slutet av respektive år.

	EE-företag	Batteriföretag
2007	1160	-
2008	1250	700
2009	1630	1050
2010	1770	1058
2011	1830	1223
2012	1914	1288
2013	1998	1324
2014	2090	1383
2015	2136	1392
2016	2191	1419

Farliga ämnen

I regeringsuppdraget om giftfria och resurseffektiva kretslopp har vi varit delaktiga kring frågor om informationskravet om farliga ämnen i producentansvaret för elutrustning. En avfallsström som valdes ut som fokus i uppdraget var plast från just elutrustning.

Vägledning

En stor genomgång av all vägledning på webben har genomförts under 2016 för att säkerställa att vi har rätt information publicerad samt att det ska vara lättare för producenter att hitta de man letar efter.

Ändring av publikation

Naturvårdsverkets föreskrifter om yrkesmässig förbehandling av avfall som utgörs av elektriska eller elektroniska produkter NFS 2005:10 reviderades genom NFS 2016:11.

Aktuellt under 2017

Vi är berörda av EU:s arbete med nytt avfallspaket som kommer att fortsätta och beräknas pågå åtminstone under årets första halvår.

Vi har en ambition att arbeta proaktivt och vill lägga tid på förebyggande arbete och tillsyn och tror att det kan minska antalet förelägganden och sanktionsärenden. Vi vill synas i olika forum för att sprida information inom vårt ansvarsområde. Målsättningen är att vi ska kunna underlätta för producenter, kommuner och andra som berörs att göra rätt.

Cirkulär ekonomi

Utveckling pågår inom området cirkulär ekonomi och det kan komma att ske en utveckling som främjar återbruk och återvinning. Det påverkar vårt arbete; till exempel finns det krav kring insamling som man behöver ta hänsyn till och det kan komma att uppstå behov av tillsyn och/eller vägledning kring vem som bär producentansvar för en återvunnen respektive återanvänd produkt.

Förpackningar och returpapper

Tillsyn och register över förpacknings- och returpappersproducenter

Tillsyn över producentansvaren för förpackningar och returpapper är något som vi behöver fortsätta att utveckla. Vi har tillsynsansvar i dagsläget men en förutsättning för att kunna bedriva god tillsyn är tillgång till ett register över alla producenter, vilket vi saknar idag. Under 2017 ska vi fortsätta inhämta information för att utveckla effektiva tillsynsinsatser.

Under 2018 kan insamlingssystem söka tillstånd då det från och med 2019 krävs tillstånd för att samla in förpackningar och returpapper. Detta innebär också att det blir förnyade rapporteringskrav. Under 2017 behöver vi fortsätta att planera för ansökningsförfarandet och provningen samt för ett rapporteringsverktyg. Detta behov ingick som en del i redovisningen av regeringsuppdraget för avfallsstatistik och spårbarhet.

Plastbärkassar

Under 2017 behöver vi färdigställa det rapporteringsverktyg som ska användas vid rapporteringen av plastbärkassar, första rapportering är i början av 2018. Vi behöver också jobba vidare med informationsskyldigheten som de som tillhandahåller plastbärkassar har och sprida informationen till allmänheten.

Elutrustning och batterier

Gruppen kommer liksom tidigare att arbeta med tillsyn av rapporteringen, dvs. hantera producentregistret, granska rapporter och i de fall det behövs förelägga eller besluta om sanktioner. Under 2017 har vi för avsikt att granska ett antal rapporter djupare, dvs. begära in uppgifter som styrker en inlämnad rapport. Vi har valt att fokusera på producenter av bilbatterier samt producenter av små mängder batterier. Bilbatterier har vi valt att fokusera för att säkerställa att alla producenter av sådana batterier rapporterar in även dessa och inte bara blybatterier.

Publikationer som kan behöva ändras eller upphävas

Naturvårdsverkets föreskrifter om yrkesmässig förbehandling av avfall som utgörs av elektriska eller elektroniska produkter NFS 2005:10 kommer att behövas ses över på nytt under 2017-2018 på grund av att definitionen av avlägsnande enligt WEEE-direktivet saknas i föreskriften.

Naturvårdsverkets föreskrifter om lämnande av uppgifter med anledning av producentansvaret elektroniska produkter (NFS 2008:14) meddelades med stöd av 30 § i den upphävda WEEE-förordningen (2005:209). 30 § gäller dock fortsatt för elutrustning som gjorts tillgänglig på marknaden före utgången av september 2015. Om det inte längre kan anses föreligga något behov av att begära in rapportering för 2015 i enlighet med 30 § och föreskrifterna 2008:14 kan föreskrifterna upphävas under 2017.

Tillsyn insamlingssystem för elbilsbatterier

Under 2017 avser vi att granska insamlingssystem för elbilsbatterier då användningen av sådana batterier tenderar att öka och för att det nyligen etablerats ett nytt insamlingssystem för sådana batterier.

Tillsyn insamlingssystemens ekonomiska säkerhet

Vi har för avsikt att granska den ekonomiska säkerheten hos de två godkända insamlingssystemen för konsumentelavfall. Den ekonomiska säkerhet som insamlingssystemen ska ha enligt tillståndskrav är viktig för att trygga insamlingen av konsumentelavfall. För att utföra detta ser vi behov av att delar av granskningen utförs av en miljörevisor eller någon med liknande kompetens. Det innebär att vi behöver konsultmedel för att utföra detta och vi behöver därmed upphandla tjänsten.

Farliga ämnen

Som en insats för att främja arbetet med giftfria och resurseffektiva kretslopp inom ramen för handlingsplanen för en giftfri vardag avser vi att utföra en enkätstudie om producenters tillhandahållande av information om farliga ämnen i elutrustning. Information till återvinningsledet är av vikt för att främja materialåtervinning.

Attitydundersökning

2017 kommer vi att, liksom vi gjort tidigare vartannat år, att utföra en attitydundersökning riktad mot konsumenter av elutrustning och batterier. Attitydundersökningen syftar i första hand till att följa upp batteriproducenters informationsansvar.

Tillsyn av friåkare

Vi fortsätter att arbeta med friåkare, dvs. producenter som inte anmält sig till oss och inte har anslutit sig till ett insamlingssystem. Förutom löpande friåkarärenden såsom tips etc. har vi valt att fokusera på producenter av elcyklar då detta är en marknad som tenderar att öka samt för att vi tror att kännedomen om producentansvar bland dessa producenter är låg. Vi planerar också att bedriva friåkartillsyn riktad mot sport- och fritidshandeln då vi tror att kännedomen i dessa branscher är låg.

Nya kategorier för elutrustning

Det införs helt nya kategorier för elutrustning i augusti 2018 som kommer att ersätta de nuvarande. Detta innebär att vi dels behöver vägleda producenter och insamlingssystem om vad de förväntas rapportera 2019 samt att vi behöver anpassa vårt rapporteringsformulär till de nya kategorierna. Detta arbete ska påbörjas så snart vi vet vilken information EU-kommissionen kommer att begära i medlemsländernas rapportering för år 2018.

Producentrepresentant

Under 2016 arbetade vi med ett tillsynsprojekt där vi kontaktat utländska producenter som inte utsett en producentrepresentant i Sverige. Denna tillsyn gäller distansförsäljning från en annan medlemsstat och det finns krav om att sådana producenter ska utse en representant med säte i Sverige. Tillsynen pågår och ska färdigställas under 2017. Eventuellt kommer vi att inkludera fler producenter i denna tillsyn under året.

Tillsynsavgifter

2017 behöver vi tillsammans med Statens servicecenter och vår kundtjänst ta fram rutiner för vår årliga fakturering av tillsynsavgifter samt frågehantering relaterat till faktureringen för att effektivisera arbetet. Den förändring i EEB-registret som innebär att vi enkelt kan ta ut en rapport med de uppgifter som behövs för faktureringen ska färdigställas under årets första halvår.

Internationellt

Vi tog under 2016 över ordförandeskapet WEEE-gruppen under NAG. Vi kommer att ha en workshop i Tammerfors i april tillsammans med batteriexperterna och försöka utöka gruppen till båda kompetensområdena. Planer finns på ett eventuellt projekt inriktat på kompetensutveckling inom området elbilsbatterier.

Vi har anmält intresse av att delta i ett EU-övergripande projekt för att ta fram ett system för att möjliggöra för medlemsländerna att lättare söka information om friåkare och producentrepresentanter.

Prioriteringar 2017

Tillsyn i form av att granska uppgifter i EEB-registret, besvara frågor från producenter eller att handlägga ärenden om för sent inkomna rapporter måste vi prioritera, men vi ser att vi genom förebyggande arbete kan minska mängden av den typen av ärenden i framtiden. Vi vill istället fokusera mer än tidigare på tillsyn som vi själva initierar. 2017 får vi avlastning av kundtjänst genom att alla frågor ska passera dem och endast de som inte kan besvaras av dem ska gå vidare till handläggarna, vilket bör resultera i att vi får större möjligheter att initiera tillsynsinsatser.

Under 2017 fokuserar vi på:

- Att utveckla vår tillsyn genom olika tillsynsaktiviteter.
- Planera inför prövning av de ansökningar för tillståndspliktiga insamlingssystem för förpackningar och returpapper som påbörjas under 2018 samt det rapporteringssystem som krävs från 2019.
- Färdigställa det rapporteringssystem som krävs för rapportering av plastbärkassar 2018.
- Arbeta vidare med informationsskyldigheten för de som tillhandahåller plastbärkassar.
- Färdigställa projektet med tillsyn över producentrepresentanter.
- Friåkartillsyn riktad mot producenter av elcyklar.
- Att vägleda om nya kategorier för elutrustning som införs under 2018.
- Tillsyn av insamlingssystem för batterier respektive elutrustning.
- Genomföra attitydundersökning gällande elutrustning och batterier.

Långsiktig planering för 2018-2020

Arbetet med avfallspaketet kommer att påverka samtliga producentansvar och kommer att innebära förändrad implementering av lagstiftningen.

Produktutvecklingen sker snabbt vilket är viktigt att ta hänsyn till i vår tillsyn. Nya produkter kan komma att omfattas av producentansvar.

Utvecklingen mot cirkulär ekonomi är relaterat till producentansvar och frågeställningen om när avfall upphör att vara avfall samt hur insamling sker i samband med återanvändning och återvinning. Det kan också påverka vår statistik eftersom en produkts livslängd kan förlängas. Vi kan behöva tydliggöra eventuella konflikter mellan producentansvarsreglerna och den politiska målsättningen om cirkulär ekonomi.

Förpackningar och returpapper

Under 2018 räknar vi med att handlägga ansökningar från insamlingssystem av förpackningar och returpapper, då tillstånd krävs from 2019. Då ska insamlingssystemen också, i samband med den årliga rapporteringen, lämna in en förteckning över anslutna producenter. Det innebär att vi då kommer att ha ett bra underlag för att bedriva tillsyn enligt producentansvaren för returpapper respektive förpackningar. Det blir också en tydligare fördelning av ansvaret mellan insamlingssystemet och producenterna.

Plastbärkassar

I början av 2018 ska tillverkare och de som för in plastbärkassar till Sverige rapportera till Naturvårdsverket hur många kassar de har satt på marknaden föregående år. Efter att rapportering skett ska uppgifterna hanteras och sammanställas. Målet är att förbrukningen av tunna plastbärkassar inte överstiger 90 kassar per person och år senast 31 december 2019 och 40 kassar per person och år 31 december 2025. Om Naturvårdsverket anser att plastbärkassarna inte minskar eller att de tunna plastbärkassarna kommer överskrida de nivåer som finns i målen så ska man föreslå åtgärder.

WEEE och batterier

Vi bör avsätta tid för årlig tillsyn av insamlingssystemen för elutrustning, men med fördel riktad mot olika fokusområden.

Eftersom kategorierna av elutrustning förändras från augusti 2018 så kommer vi att behöva arbeta med vägledning kring det under 2017 och 2018. Fler produkttyper kommer också att omfattas, vilket innebär att vi inte enbart behöver gå ut med vägledning och information till de som nu är anmälda. Vi behöver också nå ut till de som kommer att omfattas av producentansvaret från det 15 augusti 2018, men som inte omfattas i dagsläget.

Vi ser en tendens till att måluppfyllnaden för WEEE sjunker, vilket kan vara ett resultat av flera orsaker. Bland annat på grund av att WEEE lagras i hemmen istället för att lämnas in. Tillverkningen utvecklas också mot produkter av lägre vikt jämfört med tidigare, vilket påverkar vikten insamlat avfall. Ökad insamling är en fråga som vi kan behöva arbeta med i vår tillsyn.

Batteridirektivet utvärderas på EU-nivå vilket kan komma att leda till att det revideras, vilket i sin tur leder till behov av att förordningen ändras. Detta kommer att kräva stor arbetsinsats och kan i förlängningen påverka vår tillsyn.