

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

## Yttrande över förslag till genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet: rapportering och miljöstraffavgifter

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Det lämnas förslag till hur ändringar i rapporteringsbestämmelserna i fem EU-direktiv på avfallsområdet<sup>1</sup> ska genomföras i svensk rätt samt förslag till miljöstraffavgifter. Förslagen innebär i huvudsak:

- En skyldighet för samtliga kommuner att samla in, bearbeta och rapportera in uppgifter om kommunalt avfall från verksamheter och hushåll.
- mer detaljerade krav på de uppgifter som ska rapporteras in
- en skyldighet för den som vidtar avfallsförebyggande åtgärder och den som producerar eller på annat sätt hanterar avfall att på begäran lämna uppgifter, bland annat om livsmedelsavfall och bygg- och rivningsavfall.
- nya bestämmelser om rapporteringsskyldighet för den som transporterar bygg- och rivningsavfall till eller från Sverige
- nya krav på rapportering av generering och behandling av förpackningsavfall och om återanvändbara förpackningar.
- insamlingsystem för elavfall ska rapportera uppgifter om mängder insamlat konsumentelavfall specificerat på respektive kommun.
- en miljöstraffavgift vid lämnande av avfall till någon som saknar tillstånd eller inte har gjort de anmälningar som krävs.
- en miljöstraffavgift för överträdelse av skyldigheten att lämna in uppgifter i tid.

Förslagen innebär ändringar i miljöbalken (1998:808), avfallsförordningen (2011:927), förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter och förordningarna om producentansvar för bilar (2007:185), batterier (2008:834), elutrustning (2014:1075), förpackningar (2018:1462) respektive returpapper (2018:1463) samt upphävande av förordning (2000:208) om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer. Flertalet författningsändringar föreslås i huvudsak att träda i kraft den 5 juli 2020, några den 1 januari 2021 resp. 1 januari 2022. Förslagen kompletterar de förslag till lag- och förordningsändringar som lämnats i promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet och rapporten Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall (se Regelrådets yttrande RR 2019-265).

<sup>1</sup> Direktiv 2008/98/EG om avfall, 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier 2012/19/EU om avfall av elektrisk och elektronisk utrustning.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att bakgrunden till förslagen är de ändringar av sex EU-direktiv på avfallsområdet som trädde i kraft i juli 2018. Revideringarna av direktiven syftar bland annat till att främja övergången till en cirkulär ekonomi, ett fullständigt genomförande av avfallshierarkin i samtliga medlemsstater, minskning av genererade avfallsmängder totalt och per capita, säkerställande av återvinning av hög kvalitet och användningen av avfall som en betydande och tillförlitlig källa av råvaror för unionen. Det råder vidare stora skillnader mellan medlemsstaternas avfallshantering och flera bestämmelser i de reviderade direktiven syftar till att komma till rätta med dessa skillnader. Ett sådant område är avfallsstatistik. För att förbättra kvaliteten, tillförlitligheten och jämförbarheten av de uppgifter som samlas in har reglerna för hur och vad medlemsstaterna ska rapportera reviderats. Det har bland annat införts mer detaljerade bestämmelser om hur medlemsstaterna ska rapportera vad som verkligen materialåtervinns och om vad som kan tillgodoräknas när det gäller uppnåendet av målen för materialåtervinning. Medlemsstaternas rapportering av statistiska uppgifter är av avgörande betydelse för att kommissionen ska kunna bedöma hur avfallslagstiftningen efterlevs i medlemsstaterna.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att ett bristfälligt genomförande av EU-direktiv kan resultera i straffavgift och viten. Förslagsställaren anger att avseende förslag i promemorian där handlingsutrymmet för att genomföra direktivens bestämmelser bedömts vara större, eller när förslag följer som en lämplig men inte nödvändig konsekvens av direktiven, beskrivs möjliga alternativa lösningar i promemorians huvuddel under rubriken "skälen för förslaget" för respektive förslag.

Förslagsställaren anger under olika avsnitt i promemorian bland annat att idag används bland annat miljörapporter och data från branschorganisationer och sektorsmyndigheter för att ta fram uppgifter som behövs för rapporteringen enligt avfallsdirektivet eller avfallsstatistikförordningen. Dessutom görs kompletterande undersökningar i form av enkäter till företag. Förslagsställaren anger dock att svarsfrekvensen för den generella avfallsstatistiken för de verksamheter som omfattas av enkätinsamling är låg och att inhämtningen från miljörapporter inte är ändamålsenlig i vissa fall, t.ex. avseende anmälningspliktiga verksamheter som behandlar bygg- och rivningsavfall, och att man därför föreslår att en bestämmelse om skyldighet att på Naturvårdsverkets begäran lämna de uppgifter som myndigheten behöver för att rapportera i enlighet med de nya kraven.

Det anges vidare att det finns olika alternativ för att säkerställa att Naturvårdsverket får tillgång till den information som behövs för rapporteringen av kommunalt avfall till kommissionen. Ett alternativ är att informationen skickas in direkt till Naturvårdsverket från avfallsproducenter och avfallsentreprenörer. Det skulle dock innebära ett stort merarbete för Naturvårdsverket eftersom det inte finns upparbetade rutiner för detta i dag. Ett annat alternativ är att låta kommunen hämta in, bearbeta och rapportera informationen. Det finns redan i dag upparbetade rutiner och verktyg för detta som används på frivillig basis. Information som kommunen samlar in kan även användas för andra ändamål, t.ex. inom ramen för tillsynen och för att ta fram den kommunala avfallsplanen. Den kan dessutom användas för att följa upp kommunala och nationella mål. Mot denna bakgrund bedöms det lämpligt att skyldigheten att lämna dessa uppgifter till Naturvårdsverket faller på kommunerna. Verksamhetsutövare som behandlar eller transporterar kommunalt avfall blir dock skyldiga att lämna nödvändig information till kommunen.

Genom direktivet om ändring av avfallsdirektivet har det införts en bestämmelse som innebär att medlemsstaterna ska övervaka och bedöma genomförandet av sina åtgärder för att förebygga

livsmedelsavfall genom att mäta nivåerna av livsmedelsavfall. För närvarande finns ingen skyldighet för medlemsstaterna att rapportera nivåerna av livsmedelsavfall som produceras. Naturvårdsverket sammanställer emellertid redan i dag sådan statistik, bland annat genom enkäter till behandlingsanläggningar, uppgifter ur miljörapporter från livsmedelstillverkare, plockanalyser från restavfall från restauranger, uppgifter från kommunernas renhållningsregister och kommunal rapportering via Avfall Web. Nationell statistik tas sedan fram genom att skala upp de uppgifter som har samlats in. Eftersom det nu införs en skyldighet för medlemsstaterna att rapportera statistik till kommissionen om livsmedelsavfall bör det övervägas om ytterligare bestämmelser behöver införas som säkerställer att nödvändiga uppgifter finns tillgängliga. I bilaga III till kommissionens beslut 2019/1597 beskrivs de alternativa metoder för detaljerad mätning av nivåerna av livsmedelsavfall som kan användas i de olika leden i livsmedelskedjan. Det är inte obligatoriskt med exakta mätningar utan nivåerna kan uppskattas utifrån information som bygger på enkäter, intervjuer eller liknande tillvägagångssätt. Förslagsställaren gör därför bedömningen att det inte finns behov av ytterligare bestämmelser avseende livsmedelsavfall som är kommunalt avfall för att Naturvårdsverket ska kunna fullgöra sin skyldighet att rapportera till kommissionen. Uppgifter om livsmedelsavfall som inte är kommunalt avfall behöver dock hämtas in på annat sätt. Ett alternativ är att låta de som producerar sådant avfall rapportera till Naturvårdsverket. Det rör sig dock om ett stort antal verksamheter varav flera är småföretag. Det skulle innebära en avsevärd administrativ börda för dessa verksamheter att beräkna och rapportera dessa uppgifter. Det bedöms därför inte vara ett lämpligt tillvägagångssätt. Ett annat alternativ är att låta de anläggningar som behandlar livsmedelsavfall rapportera till Naturvårdsverket. Eftersom det enligt kommissionens beslut 2019/1597 räcker med uppskattade siffror bedöms dock en obligatorisk rapporteringsskyldighet som allt för ingripande i förhållande till syftet. Det lämpligaste tillvägagångssättet bedöms i stället vara att Naturvårdsverket även fortsättningsvis samlar in uppgifter om icke-kommunalt livsmedelsavfall genom enkäter och intervjuer etc.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren anger effekter om ingen reglering kommer till stånd samt redovisar alternativa lösningar för att uppfylla vissa av de nya EU-rättsliga kraven och gör detta på ett utförligt sätt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. I övriga avsnitt i promemorian beskrivs på vilket sätt förslagen syftar till att uppfylla de nya EU-rättsliga kraven. Det framgår också att avfallsdirektivet är ett minimidirektiv och att Naturvårdsverket föreslås ges bemyndiganden om att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas och hur.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår inte alltid tillräckligt tydligt av promemorian vilka krav de olika direktiven faktiskt ställer och vilket handlingsutrymme som ges. Detta gäller i ännu högre utsträckning vad förslagsställaren förväntar sig av Naturvårdsverkets kommande föreskrifter, som det frekvent hänvisas till i promemorian.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten bristfällig.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Förslagsställaren redovisar relativt utförligt för tidpunkter för ikraftträdande och övergångsbestämmelser som följer av direktiven. Det anges att det finns ett behov av speciella informationsinsatser för vissa av

förslagen, bland annat på kommunal nivå, och att förslagen kommer att medföra behov av vägledningsinsatser från Naturvårdsverket.

Regelrådet för följande bedömning. Redovisningen av hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig. Då det anges att det finns ett behov av speciella informationsinsatser för vissa av förslagen hade det varit önskvärt att ange vilka förslag som avses. Även en mer utförlig beskrivning av vägledningsinsatser hade varit önskvärd.

Regelrådet finner dock redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Det anges att de flesta av förslagen riktar sig mot de som yrkesmässigt hanterar avfall, d.v.s. avfallssektorn. Denna sektor innefattar även kommunerna och kommunala avfallsbolag. Några förslag riktar sig mot den som producerar avfall oavsett om det rör sig om en privat aktör eller en offentlig verksamhet. Det anges att det finns cirka 3 300 anmälningspliktiga avfallsbehandlare, men inga säkra uppgifter om antalet avfallsbehandlare som hanterar bygg- och rivningsavfall. Det anges att det inte heller finns någon information om antal verksamheter som från Sverige transporterar eller exporterar icke-farligt bygg- och rivningsavfall eller vissa typer av kommunalt avfall, men bedömningen är att det rör sig om ett fåtal aktörer. Det anges att andelen kommuner som anlitar en entreprenör för insamling i dag är ungefär två tredjedelar; resterande del samlar in avfall i egen regi. Enligt Avfall Sverige 2017 finns i dag ca 40 entreprenörer som samlar in och behandlar kommunalt avfall i Sverige. Marknaden för insamling av kommunalt avfall domineras av fem till sex stora entreprenörer som är verksamma i hela Sverige. De entreprenörer som verkar i flest kommuner är Suez och Ragnsells och därefter kommer Reno och Ohlssons. Tillsammans är dessa fyra verksamma i två tredjedelar av de kommuner som anlitar entreprenör. Det anges vidare att det i länsstyrelsernas register "Kontrollera avfallstransportörer" finns 108 verksamheter registrerade för yrkesmässig insamling av avfall, men också att registret är under uppbyggnad och det kan antas att fler aktörer än så samlar in avfall yrkesmässigt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt att det främst är företag inom avfallssektorn som berörs av förslaget. Även producenter av avfall berörs, vilket nämns, men kunde ha redovisats mer utförligt i konsekvensutredningen/promemorian. Förslagsställaren gör försök till kvantifieringar och redovisar osäkerheter och svårigheter kring uppskattning av antal berörda företag. Det anges att marknaden för insamling av kommunalt avfall domineras av fem till sex stora entreprenörer.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

Det anges att genomförandet av de nya bestämmelserna, både i fråga om rapportering och miljöstraffavgifter, i de flesta fall inte väntas innebära några betydande konsekvenser för berörda aktörer. Det anges att den minst kostnadsdrivande lösningen har där så varit möjligt valts för inhämtning av de nya uppgifter som behövs för rapporteringen enligt direktiven. Det hade inneburit ett betydande merarbete för ett stort antal aktörer om exempelvis en skyldighet införts för samtliga aktörer att rapportera in uppgifter, snarare än att Naturvårdsverket begär in uppgifter från ett urval verksamheter via en e-blankett. I fråga om rapportering om livsmedelsavfall och förpackningsavfall handlar det eventuella merarbetet därför enbart om att någon gång bli ombedd att lämna in uppgifter via en e-blankett eller enkät. Anmälningspliktiga avfallsbehandlare som hanterar bygg- och rivningsavfall rapporterar inte några uppgifter till myndigheterna i dag, men har redan en anteckningsskyldighet om behandling av avfall. Det nya kravet innebär därför framför allt att aktören kan bli kontaktad av Naturvårdsverket om att lämna in uppgifter motsvarande de som har antecknats. Den som från Sverige transporterar eller exporterar icke-

farligt bygg- och rivningsavfall eller vissa typer av kommunalt avfall ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket. Arbetsinsatsen för detta uppskattas ta högst tio arbetstimmar per år i anspråk och genomsnittlig timkostnad för en privat tjänsteman är enligt SCB:s lönesök ca 632 kronor per timme inklusive sociala avgifter och overheadkostnader.

Skyldigheten att rapportera in verksamheternas kommunala avfall bör enligt förslagsställaren i sig inte innebära ytterligare kostnader om avfallsentreprenören i dag samlar in kommunalt avfall på uppdrag av kommunen och därmed kommer ha en fortsatt skyldighet att rapportera in datamängder till kommunen. För de entreprenörer som i dag endast samlar in verksamhetsavfall, men som i och med införandet av frival kan komma att även samla in kommunalt avfall, kan kraven innebära ökade administrativa kostnader. En sådan aktör behöver sätta sig in i hur rapporteringen till kommunen ska gå till och separera uppgifter om verksamheternas kommunala avfall från dess verksamhetsavfall. Det anges att tidsåtgången för detta är svår att uppskatta eftersom den bland annat beror på hur respektive kommun kommer att välja att samla in uppgifterna.

Det anges att verksamheter som producerar kommunalt avfall inte förväntas påverkas i någon större utsträckning av förslagen om rapportering så länge de inte väljer att själva hantera sitt kommunala avfall. I så fall kommer de bland annat ha en initial kostnad för att sätta sig in i hur rapporteringen ska göras, motsvarande den för avfallentreprenörer (se ovan). Bedömningen är att verksamheter som producerar avfall, oavsett storlek, endast kommer att utnyttja möjligheten till frival om det totalt sett innebär en lägre kostnad för dem än att fortsätta låta kommunen hämta verksamhetens kommunala avfall.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren uppskattar administrativa och andra kostnader för några av de föreslagna rapporteringskraven. För vissa av de i konsekvensutredningen redovisade effekterna finns inga uppskattningar. Även om det finns vissa svårigheter att uppskatta kostnader för andra förslag borde förslagsställaren kunnat ge några fler exempelberäkningar, särskilt för att bättre kunna stödja påståendet om att de nya bestämmelserna i flertalet fall inte kommer att innebära några betydande effekter. Det framgår inte heller huruvida även Naturvårdsverkets kommande föreskrifter förväntas innebära begränsade kostnader för företagen. Såvitt Regelrådet kan bedöma synes dock förslagsställaren efter överväganden om alternativa lösningar valt de minst kostnadskrävande alternativen för rapportering. Regelrådet har dock inte tagit hänsyn till nivån på de föreslagna sanktionsavgifterna vid denna bedömning.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags administrativa kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags andra kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Det förekommer ingen redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag.

Regelrådet finner därför redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Det förekommer ingen redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner därför redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.



## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I överväganden av alternativa lösningar för rapportering av uppgifter om livsmedelsavfall som inte är kommunalt avfall konstaterar man att flera verksamheter är småföretag och att det skulle innebära en avsevärd administrativ börda för dessa verksamheter att beräkna och rapportera dessa uppgifter och att man därför inte bedömt detta vara en lämplig lösning. För andra förslag resonerar man inte lika tydligt kring småföretagen. Det anges dock att man i största möjliga utsträckning valt det minst betungande rapporteringsalternativet.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

## Sammantagen bedömning

Promemorian håller i många delar en hög kvalitet. Förslagen är överlag väl motiverade och det finns en relativt utförlig redovisningen av berörda företag och förslagets effekter på dessa. Regelrådet ser särskilt positivt på beskrivningen av överväganden av alternativa lösningar. Det förekommer brister, exempelvis framgår det inte tillräckligt tydligt av promemorian vilket handlingsutrymme som ges i genomförandet av de EU-rättsliga kraven och vad förslagsställaren förväntar sig av kommande föreskrifter i detta avseende. Även om Regelrådet har förståelse för svårigheterna att kvantifiera vissa effekter och berörda företag och att dessa svårigheter i vissa fall redovisas på ett bra sätt, hade redovisningen även kunnat innehålla fler exempelberäkningar. Det saknas också resonemang kring förslagets eventuella påverkan på konkurrensförhållanden. Trots brister ger emellertid promemorian en tillräcklig god bild över förslagets effekter på berörda företag.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 februari 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Annika Bergman, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Anna Stattin  
Föredragande