

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

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I promemorian föreslås åtgärder för att genomföra direktiv 2019/904/EU om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet), delar av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet), direktiv 2008/98/EG om avfall (avfallsdirektivet) och punkt 37 i januariavtalet. Förslagen innehåller bl.a.

- förbud mot att på den svenska marknaden släppa ut vissa engångsplastprodukter (bestick, tallrikar, sugrör, bomullspinnar, omrörare för drycker, ballongpinnar, matlådor för snabbmat och muggar som innehåller expanderad polystyren, muggar som består av mer än tio procent plast, alla produkter av oxo-nedbrytbar plast samt plastkonfetti),
- krav på märkning av vissa engångsplastprodukter,
- krav på att den som på den svenska marknaden tillhandahåller dryck i en engångsmugg eller snabbmat i en engångsmatlåda ska erbjuda en möjlighet att få drycken eller maten serverad i en återanvändbar mugg eller matlåda,
- krav på att en förpackning ska gå att materialåtervinna,
- krav på att dryckesflaskor och plastförpackningar ska innehålla återvunnen plast,
- krav på att korkar och lock ska vara fästa vid en dryckesbehållare under hela användningen,
- krav på insamlingsystem för fimpar,
- krav på en producent som är etablerad i Sverige och säljer engångsplastprodukter till ett annat land i EES att utse ett ombud i det landet,
- ett utökat retursystem för plastflaskor och metallburkar, inklusive krav på producenter att lämna uppgifter om antal plastflaskor och metallburkar som omfattas av retursystems-förordningen och som tillhandahållits på den svenska marknaden
- krav på retursystem att på begäran lämna uppgifter om hur många plastflaskor och metallburkar som omfattas av retursystemet och som förts ut ur Sverige, och som inte omfattas av retursystemet men som ändå tagits om hand av retursystemet när de blivit avfall samt att kostnadsfritt tillhandahålla insamlingskärl för insamling,
- att rörliga produktavgifter och fasta årsavgifter ska tas ut av vissa producenter av engångsplastprodukter för att bekosta städningen av produkter som skräpats ned på platser utomhus,

- att producenter ska täcka kostnaderna för insamling och rapportering av uppgifter samt medvetandehöjande åtgärder,
- rutiner för internkontroll,
- rapporteringskrav,
- straffansvar för ringa nedskräpning och den som bryter mot en föreskrift om förpackningars återvinningsbarhet,
- nya bemyndiganden.

Författningsförslagen innebär ändringar i miljöbalken, en ny förordning om engångsprodukter, nya förordningar om producentansvar för vissa tobaksvaror, portionssnus och filter respektive för ballonger och våtservetter, en ny förordning om nedskräpningsavgifter, ändringar i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter, miljötillsynsförordningen (2011:13), offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar, förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter samt i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Nuvarande förordning (2016:1041) om plastbäckassar upphävs genom att bestämmelser i denna förs in i förordningarna om engångsprodukter respektive förpackningar.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningen anger att användningen av plast ger upphov till flera olika negativa effekter på miljön, t.ex. skador på det marina och strandnära djurlivet. När plast produceras används till övervägande del fossila insatsvaror varför användning av plast också har negativa klimateffekter. Omfattningen av problemen ökar kraftigt i takt med den ökade användningen av plast. Olika slags förpackningar utgör i dag det största användningsområdet för plast och en betydande orsak till ökningen av plastproduktionen är skiftet i användningen av flegångsprodukter till förmån för engångsprodukter. Plastavfall är ett särskilt problematiskt avfall när det skräpas ned och felaktigt hamnar i miljön eftersom plasten inte bryts ned under överskådlig tid. Plast har dock många bra och unika egenskaper som material, det går lätt att forma, väger lite och är vätske- och lufttät, och det finns många användningsområden där vi i dag är beroende av plastens egenskaper. Målsättningen anges därför vara att åstadkomma en hållbar produktion och användning av plast. Utredningen redogör för de globala hållbarhetsmålen och miljömålen, EU:s handlingsplan för en cirkulär ekonomi, EU-kommissionens plaststrategi och nationella målsättningar. Förslaget till engångsplastdirektiv lämnades som en del av kommissionens plaststrategi och syftar till att motverka nedskräpning i EU av de plastprodukter som leder till störst miljöpåverkan. Direktivet syftar dessutom till att främja innovativa lösningar för nya affärsmodeller för att skapa alternativ för flegångsbruk samt indirekt en övergång till mer biobaserade icke syntetiska material i engångsprodukter. Denna systemförändring och materialsättning syftar också till att främja biobaserade alternativ och en innovativ bioekonomi, vilket skapar nya möjligheter för företag och ökar konsumenternas möjlighet till att enklare göra bättre val utifrån miljöpåverkan. Den cirkulära ekonomin anges göra företag mer konkurrenskraftiga genom att bidra till att uppnå en resurseffektiv och koldioxidneutral ekonomi samt nya arbetstillfällen. Utredningen anger vidare att Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet i januari 2019 ingick en sakpolitisk överenskommelse (januariavtalet), enligt vilken punkt 37 fastställer att spridningen av mikroplaster ska förhindras bl.a. genom förbud mot mikroplaster i fler produkter och förbud mot onödiga plastartiklar. Lagstiftningen ska vara på plats från 1 januari 2022.

Det anges att i innevarande promemoria lämnas förslag till lag- och förordningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra engångsplastdirektivet, delar av förpackningsdirektivet, avfallsdirektivet

och punkt 37 i januariavtalet. Promemorians förslag anges även bidra till att främja en cirkulär ekonomi i enlighet med regeringens strategi (M 2020/01133). Utredningen anger vidare att bestämmelserna som rör insamlingen av förpackningar i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar kommer att ses över med stöd av en annan bokstavsutredning samt att förslag till genomförande av de delar i engångsplastdirektivet som rör fiskeredskap tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten och remitterats i särskild ordning (M2020/00685). Utredningen redogör även för bakgrund och syfte med enskilda bestämmelser.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen anger att såväl engångsplastdirektivet som avfallsdirektivet är minimidirektiv. Enligt engångsplastdirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att på ett ambitiöst och bestående sätt minska förbrukningen av engångsplastprodukter och enligt avfallsdirektivet ska det fastställas avfallshanteringsmål eller andra mål som anses relevanta för producentansvaret. Direktiven ger exempel på vilka åtgärder som en medlemsstat kan vidta. Utredningen redogör utförligt för överväganden kring hur olika bestämmelser i direktiven bör genomföras samt för tolkningar kring det nationella handlingsutrymmet. Det gäller exempelvis förbud versus begränsningar, undantag, utformningen av kravet på rotation av återanvändbara muggar, matlådor och lock, storleken på avgifter och alternativa styrmedel såsom införandet av skatt. Det redogörs särskilt för de förslag som inte regleras i direktiven, t.ex. förbudet mot användning av plastkonfetti utomhus och krav på insamling av metallburkar. Utredningen redogör även för överväganden kring valen om de nya kraven ska föras in i nya respektive befintliga författningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har inte haft möjlighet att bedöma huruvida utredningen har redovisat alla relevanta alternativa lösningar, men kan konstatera att överväganden kring förslagen är utförligt beskrivna.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen redogör utförligt kring hur förslagen förhåller sig till EU-rätten och WTO-regelverket. Det gäller såväl de sektorsspecifika EU-direktiven om engångsplast, förpackningar och avfall som grundläggande regler om den fria rörligheten av varor. Utredningen redogör särskilt detaljerat för de förslag som inte följer av EU-direktiven, såsom förslagen om plastkonfetti och portionssnus, och anger att även denna typ av förslag behöver anmälas till EU-kommissionen i enlighet med EU-direktivet om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter (anmälningdirektivet). Utredningen gör bedömningen att alla förslag är i överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningens redovisning av förslagens förhållanden till övergripande EU- och internationellt rätt är utförlig och relevant. Regelrådet konstaterar att utredningen bedömer att alla förslag är i överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen anger att engångsplastdirektivet ska vara genomfört den 3 juli 2021, vilket innebär att medlemsstaterna då ska ha beslutat nödvändiga nya författningar och författningsändringar. En del av kraven i direktivet ska även börja tillämpas den 3 juli 2021. Det gäller dock inte alla krav. Vilket datum olika bestämmelser ska börja gälla behandlas under det avsnitt som bestämmelsen behandlas i. Detta gäller även de krav som inte är en direkt följd av EU-direktiven.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen redogör utförligt kring de föreslagna tidpunkterna för ikraftträdande och tillämpning av de olika bestämmelserna. Det förekommer däremot ingen information om behov av speciella informationsinsatser, vilket hade varit behövligt, inte minst mot bakgrund av de många nya krav som ställs.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar, men redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningen anger att berörda företag utgörs av producenter leverantörer och återförsäljare av engångsplastprodukter och råvaror till produkter som förbjuds, företag som producerar eller saluför alternativ till produkterna som förbjuds, företag inom livsmedelsbranschen, restaurang- och besöksnäringen, dagligvaruhandeln och återvinningsindustrin. De olika kraven berör företag i olika utsträckning, vilket redovisas mer utförligt i separata avsnitt.

Det anges att det inte varit möjligt att fastställa antal producenter av de engångsprodukter som medför ett förbud, d.v.s. bestick, tallrikar, sugrör, bomullspinnar, omrörare för drycker, ballongpinnar, matlådor för snabbmat och muggar som innehåller expanderad polystyren, muggar som består av mer än tio procent plast, alla produkter av oxo-nedbrytbar plast samt plastkonfetti. Det anges emellertid att vid dialog med branschen har det framkommit att det vanligaste är att själva produktionen av produkterna i huvudsak sker utanför Sverige och även utanför EU. En aktör som använder oxo-nedbrytbar plast i trimmertråd till sina grästrimmar har identifierats i Sverige.

Det anges att det 2019 fanns totalt 25 635 restauranger registrerade under branschkode restaurangverksamhet, som omfattar även snabbmatsrestauranger och kaféer. Utredningen anger dock att under 2020 har åtgärder för att minska spridning av covid-19 påverkat branschen så svårt att antalet troligtvis har minskat. Utredningen anger att de flesta av dessa, cirka 70 procent, är mindre restauranger med färre än fem anställda. Enligt Statistiska centralbyråns företagsdatabas finns det ungefär 23 000 kaféer och restauranger som har färre än tio anställda.

Det finns enligt FTI, förpacknings och tidningsinsamlingen, drygt 10 000 producenter av förpackningar i Sverige. Enligt SCB:s statistikdatabas fanns ca 150 tillverkare av plastförpackningar i Sverige år 2017, men utredningen anger att begreppet producent i detta sammanhang är bredare än tillverkning av förpackningar och således omfattar även andra aktörer som sätter förpackningar på den svenska marknaden. Utredningen anger vidare att det finns tre producenter av tobaksvaror med filter i Sverige, men att antalet producenter av filter som är avsedda för användas med tobak är okänt. Utredningen redovisar även för de befintliga retur- och återvinningsystem som finns i Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer en hel del värdefull information om berörda företag. Det framgår exempelvis hur många restauranger det finns och en uppskattning av storleken på dessa företag. Antal förpackningsproducenter i vid mening framgår, liksom antal platstillverkare och

producenter av tobaksvaror, men en redovisning av dessa företags storlek saknas. Det framgår även att produktion av de engångsplastprodukter som förbjuds framför allt sker utanför Sverige. Utredningen anger att andra företag som berörs är företag som tillverkar alternativa produkter, företag inom livsmedelsindustrin, dagligvaruhandeln och återvinningsindustrin. Det saknas emellertid helt resonemang kring antal och storlek inom dessa kategorier. Sammantaget är redovisningen inte tillräckligt tydlig.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningen anger att efter det att engångsplastdirektivet antogs 2019 har ett flertal aktörer redan påbörjat sin anpassning till de kommande kraven för engångsplastprodukter och att många frivilliga initiativ och beteendeförändringar har skett till följd av den uppmärksamhet problemet med plast har fått, vilket anges påverka de kostnadsmässiga konsekvenserna av förslagen i promemorian. Utredningen konstaterar vidare att det till stor del saknas data för nedskräpning och konsumtion av de engångsprodukter som förslaget omfattar och som skulle krävas för att fastställa vissa ekonomiska konsekvenser. Det anges även att företag som omfattas av producentansvaret har möjlighet att påverka kostnadsbilden utifrån hur de väljer att genomföra olika krav. Utredningen redogör emellertid utförligt för flera av de kostnader och verksamhetspåverkan som förslaget bedöms få. Nedan följer några exempel.

De kostnadsmässiga konsekvenserna för producenter av engångsplastprodukter som identifierats är framför allt förlust av intäkt för de företag som inte kan ersätta engångsprodukter som antingen blir förbjudna eller omfattas av krav om minskad konsumtion. Åtgärderna kan också leda till ökade kostnader om de alternativa produkterna i andra material är dyrare. Det finns ett flertal aktörer både inom detaljhandeln, dagligvaruhandeln och restaurangnäringen som i dag sätter de produkter som omfattas av förbuden på marknaden. Eftersom det för de flesta av produkterna som förbjuds finns alternativ som tillverkas i andra material så bedöms konsekvenser som kan uppstå bero på pris- och kvalitetsskillnader som kan finnas mellan de alternativa produkterna och de produkter som omfattas av förbudet. Producenterna för vissa utpekade engångsplastprodukter och förpackningar kommer också få ökade kostnader genom nedskräpningsavgiften vilket för de producenter som omfattas förväntas bli totalt ungefär 800 miljoner kr per år. Utredningen redogör för hur dessa kostnader fördelar sig på olika typer av producenter. Det anges att livsmedelsbranschen är producenter i det avseendet att de fyller förpackningar och därför kommer att omfattas av samma konsekvenser som övriga producenter av engångsplastprodukter.

Regleringen syftar till att ställa om användandet av engångsplastprodukter till ökad användning av återanvändbara alternativ, vilket anges kunna medföra vissa omställningskostnader för restaurangbranschen och besöksnäringen. En stor andel restauranger erbjuder mat för avhämtning och en del använder engångsprodukter både för gäster på plats eller för avhämtning av mat. Åtgärder för att minska konsumtionen av engångsmuggar och engångsmatlådor för snabbmat riskerar att kunna leda till minskad konsumtion av mat och dryck. Ett sätt att förhindra detta är att ersätta engångsalternativen med flegångsalternativ som på ett effektivt sätt kan roteras. Aktörerna saknar dock system för att effektivt rotera flegångsalternativet vilket medför att det är den åtgärden som troligtvis kommer leda till den största kostnadsmässiga konsekvensen för exempelvis kaféer.

En relativt ny företeelse är restaurangaktörer som helt saknar möjlighet till att diska och som byggt upp sin verksamhet på möjligheten att servera mat och dryck både på plats och för avhämtning i engångsmuggar och engångsmatlådor. De aktörer som i dag saknar disk-möjlighet alternativt valt bort

att diska kommer att få en ökad kostnad vid övergång till flergångsalternativ. Ett exempel på en sådan aktör är så kallade foodtrucks. Konsekvenserna för sådana bedöms bli störst eftersom utrymmesbegränsningar gör det svårare att erbjuda flergångsalternativ.

De producenter som tillverkar plastflaskor och metallburkar för dryck som i dag inte ingår i ett retursystem för plastflaskor och metallburkar utan enbart ingår i producentansvaret för förpackningar kommer att få en ökad kostnad för dessa flaskor och burkar då det är mer kostsamt med separat insamling i det system som returpack har än i förpackningsinsamlingen. Det anges dock att ett flertal aktörer redan i dag på frivillig basis omfattas av retursystemet och att för dessa medför det förslaget inga ekonomiska konsekvenser.

Retursystemet för plastflaskor och metallburkar, Returpack, förväntas få fler anslutna producenter till deras system i och med förslaget. Ett utökat antal anslutna aktörer kan medföra ökade kostnader men också ökade intäkter vilket medför att förslaget väntas ge små ekonomiska konsekvenser för retursystemet. Kravet att på begäran lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur många flaskor och burkar som förs in och ut ur Sverige av privatpersoner kommer att medföra en ny administrativ uppgift för retursystemet.

Beträffande kravet på materialåtervinningsbara förpackningar anges att det i grunden inte är mer kostsamt för en producent att välja att använda eller tillverka en materialåtervinningsbar plastförpackning. Omställningen från en förpackning till en annan medför dock omställningskostnader. Det anges att frihetsgraden för hur en plastförpackning ska utformas i och med regleringen begränsas, exempelvis genom valet av plastpolymer och att det blir svårare med färgtryck som fäster i själva polymeren för plastförpackningar. Ytterligare en möjlig konsekvens av förslaget är svårigheter för producenter att kontrollera om deras förpackningar är materialåtervinningsbara. Utredningen anger att eftersom det inom ramen för producentansvaret för plastförpackningar tagits fram en manual som tydligt visar på vilka plaster och tillsatser med mera som är lämpliga för materialåtervinning och att svensk plaståtervinning investerat i en ny plastsorteringsanläggning där förpackningars materialåtervinningsbarhet kan testas bedöms eventuella konsekvenser av detta förslag endast vara av marginell omfattning.

Utredningen anger att de nya designkraven för dryckesbehållare initialt kommer medföra ökade kostnader för bryggerinäringen och andra livsmedelsaktörer bland annat genom att det kan komma att krävas nya maskiner och eventuellt mer råvara. Beroende på hur den gemensamma standarden för korkens utformning blir bedöms vidare insamlingssystemet kunna få ökade kostnader. Befintliga pantautomater är inte konstruerade för att hantera utstickande delar från flaskorna och skulle så bli fallet kan det innebära att flertalet pantautomater behöver bytas ut. I Sverige finns det i dag runt 4 200 pantautomater i drygt 3 100 butiker och 46 återvinningscentraler. Butikerna äger maskinerna själva. En maskin kostar från ungefär 125 000 kronor till uppemot 1,5 miljoner beroende på storlek, kapacitet och tillverkare. En nyanskaffning vid byte av samtliga maskiner hamnar på ungefär 1 miljard kronor.

De tre nya producentansvaren innebär att producenterna ska bekosta städning vid nedskräpning i utemiljöer, genomföra informationskampanjer för att motverka nedskräpning och informera om korrekt avfallshantering. De ska även vart tredje år rapportera till Naturvårdsverket hur kravet på informationskampanjer har genomförts. Städning vid nedskräpning i utemiljöer ska bekostas genom uttag av en avgift som ska grundas på en nationell skräpmätning som ska utföras var tredje år. I skräpmätningen ska fastställas hur stor andel av den totala nedskräpningen som respektive produktgrupp står för. Kostnaderna för nedskräpningen fördelas sedan på respektive produktgrupp utifrån produktens andel av nedskräpningen. Denna kostnad fördelas sedan på antal sålda produkter i respektive kategori föregående år. Varje producent av produkter som omfattas av kraven ska betala en

avgift som årligen betalas in till Naturvårdsverket som därefter fördelar pengarna till kommunerna som hanterar nedskräpningen inom ramen för sitt renhållningsansvar. Utredningen redogör tydligt för hur dessa kostnader beräknats. Kostnaderna för förslagen om ombud och interna rutiner för internkontroll bedöms vara försumbara.

Efterfrågan på alternativ till de engångsplastprodukter som förbjuds förväntas öka vilket anges bör ge positiva ekonomiska konsekvenser för pappers- och massaindustrin och även för företag som producerar eller saluför alternativ till dessa produkter. Eftersom förbuden gäller inom hela EU och pappers- och massaindustrin till stor del är lokaliserad i nordliga Europa inklusive Sverige förväntas förslaget kunna ge positiv ekonomisk effekt i detta avseende.

Förslagen förväntas vidare ge positiva ekonomiska effekter för återvinningsindustrin eftersom efterfrågan på återvunnet plastmaterial väntas öka som en följd av krav på materialåtervinningsbara förpackningar och krav på återvunnen råvara i plastförpackningar. Minskad nedskräpning kan även ge positiva effekter för besöksnäringen eftersom skräpiga miljöer leder till negativa effekter för turismen.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har inte i detalj kunnat granska alla förslag och konsekvensbedömningar av dessa, men såvitt Regelrådet kan bedöma har det gjorts flera grundliga och utförliga kvalitativa och i flera fall även kvantitativa kostnadsuppskattningar. Även beskrivningen av verksamhetspåverkan är i flertalet fall utförligt beskriven. Det är också positivt att analysen är uppdelad på olika aktörer och olika krav, vilket ökar tydligheten. Det saknas emellertid vissa viktiga uppgifter om t.ex. tidsåtgång för rapportering och information samt kostnadsuppskattningar för materialtestning, märkning, rutiner för internkontroll etc. Sådana uppskattningar är i många fall en förutsättning för att kunna bedöma utredningens slutsatser om att vissa kostnader är försumbara eller marginella. Det hade även varit relevant att mer utförligt beskriva möjliga konsekvenser av att t.ex. olika typer av retur- och pantsystem, som är en förutsättning för vissa förslag, är obefintliga eller ännu befinner sig i försöksstadiet. Trots att det förekommer många utförliga redovisningar saknas det även alltför många viktiga sådana.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Utredningen anger att det föreslagna kravet som innebär ett förbud mot att släppa ut förpackningar på den svenska marknaden om de inte går att materialåtervinna kan påverka handeln mellan medlemsstaterna inom EU och EES, beroende på hur de andra medlemsländerna väljer att genomföra kraven i förpackningsdirektivet. Om andra EU-länder väljer ett mindre ambitiöst genomförande av förpackningsdirektivet och därför kommer att tillåta icke-materialåtervinningsbara förpackningar kan en förpackning som lagligen släppts ut på marknaden i en annan medlemsstat vara förbjuden i Sverige. Vad som går att materialåtervinna i en medlemsstat skiljer sig åt mellan länderna i EU beroende på vilken kapacitet och tekniska möjligheter som finns i landet och utredningen anger att det därför är ofrånkomligt att kraven på vad som kan materialåtervinnas kommer att skilja sig åt i olika medlemsländer. Fler förpackningar går dock att materialåtervinna till material av hög kvalitet i Sverige än i många andra länder i EU och EES. Utredningen anger även att efterfrågan på alternativ till de engångsplastprodukter som förbjuds förväntas öka vilket bör ge positiva ekonomiska konsekvenser för pappers- och massaindustrin. Eftersom förbuden gäller inom hela EU och pappers- och massaindustrin till stor del är lokaliserad i nordliga Europa inklusive Sverige så förväntas förslaget kunna ge positiv ekonomisk effekt. Som angivits ovan beskrivs även förslagets förhållande till grundläggande principer och regler om fri rörlighet och tekniska handelshinder.

Regelrådet gör följande bedömning. Av ett fåtal beskrivningar i olika avsnitt i promemorian framgår att förslagen kan ha påverkan på konkurrensen. Det saknas dock en sammanhängande och explicit redovisning, vilket hade varit behövt.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensen bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Utredningen anger att förslaget kan leda till nya arbetstillfällen och affärsmodeller.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företag i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det framgår av promemorian att särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning har gjorts i viss utsträckning.

Det anges exempelvis att mindre företag eller företag som redan begränsat en stor del av sin användning av engångsprodukter inte bör omfattas av kraven på att tillhandahålla återanvändbara muggar och matlådor. Undantag föreslås därför för den som på den svenska marknaden tillhandahåller dryck eller snabbmat i färre än sammanlagt 100 engångsmuggar och engångsmatlådor per dag för att efter två år minskas till sammanlagt 50 engångsmuggar och engångsmatlådor per dag.

Det anges också att storleken på de aktörer som tillhandahåller dryck och snabbmat skiljer sig kraftigt åt och att de faktiska och ekonomiska förutsättningarna för att genomföra systemförändringar skiljer sig åt mellan stora och mindre aktörer. Det anges exempelvis att kravet på rotation av flergångsmuggar och -matlådor har givits en flexibel utformning på så sätt att bestämmelsen ger valmöjligheter avseende vilka åtgärder som måste vidtas för att uppfylla kravet. Exempelvis kan pantsystem införas eller rabatt på maten eller abonnemang för kaffe eller lunch som innefattar återlämnande av återanvändbara muggar och snabbmatlådor erbjudas. Det anges i detta sammanhang att ett krav på rikstäckande rotations- eller pantsystem som gäller för alla restauranger i nuläget inte bör införas eftersom ett sådant system kan vara kostsamt att införa och att mindre restauranger och kaféer, restauranger på landsbygden, foodtrucks och andra små företag skulle kunna drabbas orimligt hårt av ett sådant krav. Det anges också att det är rimligt att de större företagen som vanligtvis har bättre ekonomiska och faktiska förutsättningar för att driva igenom strukturella förändringar får det inledande ansvaret att utforma systemen och att mindre aktörer kan ansluta sig vid ett senare tillfälle.

Det anges vidare att en producent som släpper ut fler än 5 000 förpackningar, 10 000 ballonger, 10 000 våtservetter eller 10 000 filter, 10 000 portionssnus eller 10 000 tobaksvaror med filter ska lämna en rapport till Naturvårdsverket om den information som lämnats till konsumenter. Utredningen konstaterar att det inte är kostnadseffektivt och inte heller leda till någon större miljönytta att alla producenter lämnar sådana uppgifter. Det anges att mindre företag som endast släpper ut ett fåtal produkter på marknaden bör undantas från kravet på att lämna en rapport till Naturvårdsverket och i stället kontrolleras av Naturvårdsverket inom ramen för annan tillsyn.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att hänsyn till små företag gjorts i ett fåtal avseenden. Mot bakgrund av de omfattande nya krav som ställs hade det emellertid varit behövt att i betydligt större utsträckning redovisa sådana överväganden. Regelrådet finner därför redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Promemorian innehåller en grundlig genomgång av gällande rätt och redovisar utförligt överväganden kring genomförande av de relevanta EU-direktiven, övriga förslag samt förslagets förhållande till EU-rätten och WTO-regelverket. Promemorian innehåller vidare mycket värdefull information om bakgrunden till förslagen och statistik som understödjer resonemangen, liksom flera utförliga och tydliga redovisningar av de föreslagna reglernas påverkan på berörda företags kostnader och verksamhet. Det förekommer emellertid alltför många brister i redovisningen av berörda företag, förslagets påverkan på kostnader, tidsåtgång, verksamhet och konkurrens samt i redovisningen av särskilda hänsyn till små företag.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte 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 10 mars 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande