

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 En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ett system för utökat producentansvar för förpackningar som ska genomföras i tre etapper 2024–2026. Förslagen innebär bland annat följande:

- Producenter har det ekonomiska ansvaret för insamling och behandling av förpackningsavfall, medan det operativa ansvaret för insamling av förpackningsavfall fördelas mellan kommuner och producentansvarsorganisationer.
- Kommunerna tar över det operativa ansvaret för insamlingen från hushåll och verksamheter vars avfallshantering är samlokaliserad med hushåll.
- De vanligast förekommande förpackningsslagen (papper, plast, glas och metall) ska samlas in fastighetsnära, övriga (t.ex. trä, keramik och textil) eller skrymmande förpackningar på lättillgängliga platser.
- Nya utsorteringskrav införs. Den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen särskiljs från innehållet och farligt avfall ska sorteras ut och hanteras skilt från annat avfall.
- Kommunerna ska lämna över det insamlade förpackningsavfallet till producentansvarsorganisationerna utifrån organisationernas marknadsandelar per materialslag.
- Kommunerna ska på producentansvarsorganisationernas bekostnad samla in utsorterat förpackningsavfall i utomhusmiljöer.
- Den största producentansvarsorganisationen ska ordna minst en mottagningsplats i varje kommun för insamling från övriga verksamheter och blir även ansvarig för att informera verksamheterna om insamlingen. En producentansvarsorganisation som inte ansvarar för mottagningsplatserna ska ersätta den ansvariga producentansvarsorganisationen för skäliga kostnader.

- Verksamheter ska kunna lämna sitt avfall på en mottagningsstation i sin kommun utan avgift, oavsett volym och frekvens. Avfallet tas om hand av producentansvarsorganisationerna
- Nuvarande tillståndskrav för insamlingssystem (producentansvarsorganisationer) ersätts av en något mindre omfattande godkännandeprövning. Ett godkännande får förenas med de villkor som behövs och ska begränsas till att avse viss tid, dock längst till tio år.
- När en producentansvarsorganisation är godkänd ställs krav på ekonomisk säkerhet motsvarande kostnaderna för att under en period av nio månader samla in och behandla det förpackningsavfall som den ansvarar för och offentliggöra av uppgifter om bl.a. vilka producenter som har anlitat organisationen, avgifter, återvinning och hur organisationen når upp till materialåtervinningsmål.
- Vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från en enskild producent (förpackningsavgifter) ska hänsyn tas till den mängd förpackningar som producenten tillhandahåller på den svenska marknaden och till förpackningarnas återanvändbarhet, materialåtervinningsbarhet och innehåll av återvunnet material.
- En producentansvarsorganisation ska inte få dela ut vinst till sina ägare.
- Marknadsdrivna system för insamling från verksamheter ska vara skyldiga att ge in en mer omfattande anmälan till Naturvårdsverket. Det ska styrkas att systemen bidrar till en bättre materialåtervinning av det aktuella materialslaget jämfört med producentansvarsorganisationernas system.
- Producentansvarsorganisationerna ska betala avgifter för att finansiera kommunernas och Naturvårdsverkets verksamhet.
- En ersättningsmodell för hur kommunernas kostnader ska beräknas ska ske utifrån en fastställd formel i förordningen som utgår från olika typkommuner
- En producent av förpackningar som är etablerad i Sverige och säljer förpackningar till ett annat land i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) där producenten inte är etablerad ska utse ett ombud i det landet. Ombudet ska fullgöra det ansvar som producenten har i det landet enligt de nationella bestämmelser som genomför förpackningsdirektivet.
- Den som är etablerad i Sverige och som yrkesmässigt förmedlar distansförsäljning till slutanvändare i Sverige av förpackningar ska endast få förmedla sådan försäljning från producenter som har tillhandahållit eller anlitat en producentansvarsorganisation. Förmedlaren ska till Naturvårdsverket lämna uppgifter om namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer och på vilket sätt det säkerställs att de producenter som säljer sina produkter via förmedlaren har tillhandahållit eller anlitat en producentansvarsorganisation.
- Producenter som årligen släpper ut förpackningar på marknaden vars sammanlagda vikt underskrider 1 000 kg ska inte behöva rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket eller betala tillsynsavgift. För dessa producenter ska det räcka med en anmälan till producentregistret. Detta gäller dock inte producenter av

förpackningar som är engångsplastprodukter (t.ex. plastlock till muggar, matlådor och muggar)

- En producent av plastflaskor och metallburkar som ingår i ett retursystem ska betala en avgift som baseras på mängden plastflaskor och metallburkar som släppts ut på marknaden
- Naturvårdsverket tar över ansvaret från Jordbruksverket för godkännandeprovning och tillsyn av det nuvarande retursystemet för plastflaskor och metallburkar.

Flera bestämmelser från 2018 års förpackningsförordning, samt bestämmelser som nyligen tillförts med anledning av genomförandet av engångsplastdirektivet, förs oförändrade eller med redaktionella ändringar över till den nya förordningen. Det gäller bl.a. bestämmelser om tillämpningsområde, mål för materialåtervinning och minskad nedskräpning, utformning av förpackningar, rapportering och tillsyn. Bestämmelser från förordningen om retursystem för plastflaskor och returburkar förs med vissa anpassningar över till den nya förordningen,

Förutom införandet av en ny förordning om producentansvar för förpackningar innebär förslagen upphävandet av förordningen om retursystem för plastflaskor och returburkar (2005:2020) samt ändringar i miljöbalken, förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), miljötillsynsförordningen (2011:13), förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter och i avfallsförordningen (2020:614).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att problemen med producentansvaret för förpackningar bl.a. består i otydligt ansvar, osäkerhet kring krav på servicenivå för producenternas insamlingssystem, svårigheter att få in uppgifter till statistik, nedskräpningsproblem, dubbelbetalning för insamling och behandling samt otillräcklig utsortering av förpackningsavfall från restavfallet. Det anges att regeringen 2018 beslutade om ändringar i förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. Avsikten var att den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall skulle byggas ut och erbjudas utan extra kostnad.

Producentansvarsorganisationerna skulle för att få tillstånd kunna erbjuda borttransport från minst 60 procent av bostadsfastigheterna till 2021 och från alla bostadsfastigheter senast i april 2025. Det anges att Naturvårdsverkets i maj 2020 beslutade att avslå de två ansökningarna om tillstånd för insamling som inkommit då de föreslagna systemen bedömdes varken enskilt eller tillsammans uppfylla kravet om borttransport. Flera andra bestämmelser i förordningen har också visat sig svåra att tillämpa i praktiken. Naturvårdsverket lämnade i juni 2020 en hemställan till regeringen om att se över förordningen i olika delar och regeringen beslutade i september 2020 att skjuta upp ikraftträdandet av förordningens bestämmelser om tillståndskrav samt att se över förordningen.

Det anges vidare att sedan 2018 har insikten vuxit om behovet av att ställa om till en cirkulär ekonomi för att minska resursanvändningen och därmed begränsa klimat- och miljöpåverkan. Regeringen beslutade i juli 2020 en nationell strategi för en cirkulär ekonomi och i januari

2021 en handlingsplan. Enligt handlingsplanen bör man underlätta för hushåll och verksamheter att enkelt kunna göra sig av med allt sitt källsorterade avfall och det ska därför finnas en hög servicegrad med tydlig information och rationella system. Även insamlingen från verksamheter och på allmän plats behöver utvecklas. Förslagen i promemorian anges syfta till att förbättra insamlingen av förpackningsavfall, framför allt genom nya och tydligare roller för kommuner och producenter, samt att genomföra minimikraven för utökat producentansvar i direktiv 2008/98/EG om avfall (avfallsdirektivet).

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att nollalternativet innebär att regeringen inte skulle fatta något ytterligare beslut om förpackningsinsamlingen i Sverige, varken i förhållande till de skärpta kraven i EU:s lagstiftning eller övriga brister som identifierats och att 2018 års förordning börjar gälla den 1 januari 2023. Detta skulle innebära att ingen aktör har tillstånd till insamling och att inte heller kommunerna har rätt att fortsätta den pågående insamlingen som de delvis bedriver. Avfallshanteringen är en samhällsviktig funktion varför ett sådant scenario måste undvikas. Regeringen skulle i sådant fall behöver skjuta upp 2018 års förordning ytterligare en gång och låta 2006 års upphävda regler fortsätta gälla. I ett sådant fall skulle Sverige snart bli föremål för Europeiska kommissionens granskning med stor risk att dras inför EU-domstolen för att inte ha genomfört de aktuella bestämmelserna i svensk rätt. Sannolikt skulle Sverige också bli fällt och tvingas betala löpande vite. Sverige skulle därutöver ha försvårat sina möjligheter att nå EU:s materialåtervinningsmål, med risk för ytterligare rättsliga följder. De olika problem som identifierades i 2018 års promemoria skulle kvarstå. Den bristfälliga insamlingen skulle leda till onödiga utsläpp av koldioxid och onödig resursförbrukning och bromsa utvecklingen mot en cirkulär ekonomi. Det anges att eftersom Sverige aldrig avstår från att genomföra de bestämmelser som åligger EU:s medlemsländer är nollalternativet inte ett realistiskt alternativ.

Promemorian innehåller vidare utförliga beskrivningar av alternativa lösningar i olika delar. Det anges att eftersom det varit producenternas ansvar att sköta insamlingen vid svenska hushåll sedan 1994 och det aktuella förslaget därmed innebär en väsentlig förändring, beskrivs alternativa lösningar om hur ett fortsatt ansvar för producenterna skulle kunna utformas, vilka för- och nackdelar det skulle medföra samt dess övergripande konsekvenser för olika aktörer. Det rör huvudsakligen en fortsatt utveckling av 2018 års tillståndssystem, tilldelning av monopol och ett statligt upphandlingssystem. Slutsatsen är emellertid att ett kommunalt insamlingsansvar sammantaget förväntas ge förbättrad kapacitet, säkerhet och lokal förankring, samtidigt som det möter acceptans hos de mest centrala aktörerna.

Vad avser insamling av förpackningsavfall från verksamheter som inte har en avfallshantering som är samlokaliserad med hushållens i flerbostadshus har det övervägts om även detta borde flyttas från producenter till kommuner. För- och nackdelar med båda alternativ beskrivs. Producentansvarsorganisationer och återvinningsföretag förordar att ansvaret ligger kvar hos producenterna och den sammantagna bedömningen är att producentansvarsorganisationerna även i fortsättningen bör ansvara för denna insamling. Det förs utförliga resonemang kring huruvida producentansvarsorganisationer ska få vara vinstdrivande.

Det anges vidare att producenter och handeln fört fram starka önskemål om att värna de marknadsdrivna system som fungerar väl ur ett cirkulärt perspektiv. I ljuset av den stora förändring det innebär att gå över till kommunal insamling från hushållen, har det också funnits önskemål om att i nuläget undvika omfattande förändringar kring insamlingen från verksamheter och i stället så långt möjligt utveckla befintliga strukturer.

Det förs vidare resonemang bland annat kring vilka som ska ansvara för insamling i utemiljöer, kring utsorteringskrav för olika typer av material, tidsgränser för genomförande och alternativa ersättnings- och beräkningsmodeller och -nivåer. Alternativa lösningar sätts i relation till såväl erfarenheter i andra länder och synpunkter från berörda aktörer, till andra system för producentansvar och till relevanta EU-bestämmelser.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren redogör för hur förslagen förhåller sig till relevant EU-lagstiftning, framför allt avfallsdirektivet, och beskriver tydligt vilket nationellt handlingsutrymme som finns och vilka överväganden som gjorts.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att flera av förslagen syftar till att genomföra krav i avfallsdirektivet som ska vara genomförda senast den 5 januari 2023 och att den nya förordningen därför bör träda i kraft den 1 januari 2023. Det anges att de olika kapitlen i den nya förordningen bör börja tillämpas vid olika tidpunkter och att det finns behov av vissa övergångsbestämmelser.

Det anges att dagens insamlingssystem består av producenternas återvinningssystem och fastighetsnära insamling som tillhandahålls av avfallsentreprenörer efter avtal med enskilda fastighetsägare eller kommuner genom egna initiativ. Den nya förordningen om producentansvar för förpackningar föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Det anges dock vara rimligt att kommunerna, som ska bygga ut en samlingsinfrastruktur som kräver planering, får tid att bygga ut denna. Därför föreslås en successiv ansvarsövergång som kan tillgodose behoven för både de kommuner som står mer eller mindre redo att överta ansvaret och bygga ut resterande delar av insamlingen och de kommuner som i dag inte har någon fastighetsnära insamling och som därmed behöver mer tid för att bygga ut en sådan. Kommunerna ska därför anmäla sin önskan att ta över samlingsansvaret vid vissa tidpunkter och Naturvårdsverket ska fatta beslut om huruvida anmälningskyldigheten har uppfyllts. För de kommuner som inte tillämpar de nya reglerna bör det framgå i övergångsbestämmelserna till den nya förordningen att producenterna fortfarande har ansvaret för insamlingen, enligt de bestämmelser som finns i 2006 års förordning.

Det anges att kraven kring insamling från allmän plats bör tillämpas första gången efter utgången av december 2025. Kravet på att en producentansvarsorganisation inte får dela ut vinst till sina ägare bör träda i kraft den 1 januari 2026. Det anges vidare att för att göra det

möjligt att det finns godkända producentansvarsorganisationer vid förordningens ikraftträdande bör det vara möjligt för en producentansvarsorganisation att kunna ansöka om godkännande från och med juli 2022. För att verksamhet ska få bedrivas den 1 januari 2023 bör Naturvårdsverket ha fattat beslut senast den 30 november 2022. Bestämmelserna om producentansvarsorganisationernas ansvar för insamling av verksamheternas avfall bör tillämpas efter utgången av december 2023. Ett och ett halvt år för att uppfylla kraven om mottagningsplatser i hela landet är enligt förslagsställaren rimligt. Vidare anges att rapporteringsbestämmelser som avser nya aktörer såsom producentansvarsorganisationer och marknadsdrivna återvinningssystem bör börja gälla först vid den tidpunkt då aktörerna varit verksamma ett år och kan rapportera i enlighet med bestämmelserna vilket är efter utgången av december 2023.

Det anges vidare att ändringarna i miljöbalken och i avfallsförordningen hänger samman med bestämmelserna i den nya förpackningsförordningen och bör därför träda i kraft samma datum som den nya förordningen. Det anges emellertid att berörda aktörer behöver få viss tid att anpassa sig till kraven om att den som har en förpackning som innehåller avfall ska se till att förpackningen skiljs från innehållet och att denna bestämmelse bör tillämpas första gången i fråga om avfall som produceras efter utgången av december 2023.

Det saknas redovisning av eventuella behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av särskild hänsyn till datum för ikraftträdande är tillräcklig. Informationsinsatser berörs emellertid inte i konsekvensutredningen. Visserligen utgörs informationsinsatser från berörda aktörer, även från myndigheter, en central del av förslagen och dessa beskrivs tillräckligt i promemorian. Mot bakgrund av de omfattande förändringar som föreslås hade det dock varit behövligt med en särskild redogörelse för eventuella behov av speciella informationsinsatser med anledning av det kommande regelverkets ikraftträdande.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till datum för ikraftträdande godtagbar, men redovisningen av speciella behov av informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren anger att de företag som berörs av förslagen är producenter av förpackningar, producentansvarsorganisationer, fastighetsägare, avfallsentreprenörer (återvinningsföretag) och verksamheter som genererar avfall. Det anges att det svenska systemet för producentansvar för förpackningar riktad mot hushållen består dels av ett retursystem för plastflaskor och metallburkar för dryck, dels av ett generellt system för (övriga) förpackningar. Producenterna har gått samman i materialbolag för att gemensamt tillhandahålla insamlingssystem för förpackningsavfall. Det finns två producentansvarsorganisationer på den svenska marknaden, Förpacknings- och Tidningsinsamlingen AB (FTI) och Tailor-Made Responsibility AB (TMR). FTI representerar cirka 90 procent av producenterna och TMR cirka 10 procent. FTI ägs av fyra materialbolag: Svenska Metallkretsen AB, Svensk Plaståtervinning i Motala AB, Svensk Glasåtervinning AB och Returkartong AB.

FTI:s nettoomsättning anges vara cirka 851 miljoner kronor 2018. Bolagets befintliga insamlingssystem består av dels ca 5 000 återvinningsstationer i landet samt 200 platser där glas (och returpapper) samlas in, dels en fastighetsnära insamling hos cirka 1,9 miljoner hushåll, motsvarande närmare 40 procent av hushållen i landet. Insamlingssystemet finansieras huvudsakligen av förpackningsavgifter som erläggs av de drygt 10 000 producenter som är anslutna till FTI:s insamlingssystem.

TMR är ett privatägt företag, obundet från bransch- och råvaruintressen, vars årliga omsättning uppgår till cirka 120 miljoner kronor. Bolaget erbjuder flera olika lösningar för fastighetsnära insamling (fyrfackskärl, separata kärl, optisk sortering) samt insamling via återvinningsstationer, återvinningscentraler och fria mottagningspunkter.

Det finns för närvarande ett godkänt retursystem i Sverige – Returpack. Bolaget ägs gemensamt av Sveriges Bryggerier (50 procent), Livsmedelshandlarna (25 procent) och Svensk Dagligvaruhandel (25 procent). Bolaget är moderbolag till två helägda dotterbolag – Returpack-Pet Svenska AB och Returpack-Burk Svenska AB. År 2019 hade Returpack 69 anställda och en omsättning på 3,1 miljarder kronor.

Metallkretsen är materialbolaget för de metallförpackningar som omfattas av producentansvaret för förpackningar i Sverige. Metallkretsen ägs gemensamt av fyllare (de som fyller förpackningarna), importörer och handeln.

Svensk Plaståtervinning är materialbolaget för de plastförpackningar som omfattas av producentansvaret för förpackningar i Sverige. Svensk Plaståtervinning ägs gemensamt av fyllare, importörer, handel och emballagetillverkare. Dessa är Plastbranschens Informationsråd, Dagligleverantörernas Förbund, Svensk Handel och Svensk Dagligvaruhandel.

Svensk Glasåtervinning ansvarar för insamling och återvinning av glasförpackningar i Sverige. De uppdrar åt FTI att utföra planering och utveckling av de gemensamma återvinningsstationerna. Svensk Glasåtervinning organiserar sin egen insamling, men har ett nära samarbete med FTI. Till exempel har FTI mandat att kontrollera att deras entreprenörer fullföljer sina åtaganden.

Returkartong är materialbolaget för de pappersförpackningar som omfattas av producentansvaret för förpackningar i Sverige. Returkartong ägs av 15 företag och organisationer. Ägarna representerar hela förpackningskedjan från materialtillverkare, förpackningstillverkare (konverterare) och fyllare till importörer, handel och distributör.

Det anges att träförpackningar är ett förpackningsflöde som är svårt att följa, dels på grund av avsaknaden av ett materialbolag som samlar alla producenter, dels eftersom det saknas ett heltäckande insamlingssystem. Endast Svenskt Trä, en verksamhet under branschorganisationen Skogsindustrierna, uppfyller i dagsläget det rapporteringskrav som det för andra förpackningsslag finns producentansvarsorganisationer som gör. Det anges att det i SCB:s företagsdatabas finns 324 företag som klassificerar sin huvudsakliga näring som träförpackningstillverkning. Det totala antalet företag som anser att verksamheten bedriver träförpackningstillverkning i någon annan omfattning är 438. Av dessa 438 företag är 30 medlemmar i Svenskt Trä. Slutsatsen dras att det verkar finnas många producenter av

träförpackningar som i dagsläget inte rapporterar uppgifter till förpackningsstatistiken. Svenskt Trä uppskattar att deras medlemmars täckningsgrad står för cirka 65–70 procent av mängden tillverkade träförpackningar i Sverige. Den andelen omfattar inte förpackningar som kommer med importerat gods och avser därmed den svenska produktionen och inte förbrukningen. Utöver detta finns det enligt Svenskt Trä stora volymer som direktimporteras av användarna. Vidare anges att företag som tillverkar eller reparerar träemballage som ska användas i handel med länder utanför EU behöver söka tillstånd hos Jordbruksverket. Enligt Jordbruksverket finns det i dagsläget cirka 700 företag med tillstånd att märka träemballage med standarden ISPM 15 (t.ex. lastpallar, lådor, boxar). Träprodukter som inte behöver märkas enligt standarden är exempelvis tunna träförpackningar. Siffran visar dock endast på hur många företag som har tillstånd och inte hur många som faktiskt nyttjar det. Jordbruksverket uppskattar att det sannolikt finns en marknad med träförpackningar som inte ingår i deras register, t.ex. förpackningar som cirkulerar inom EU:s gränser samt träförpackningstyper som inte kräver markering. Jordbruksverkets lista över företag som tillverkar träemballage indikerar att antalet träförpackningstillverkare är ännu fler än vad som går att utläsa av SCB:s företagsregister.

Det anges att mindre än hälften av kommunerna verkställer sitt nuvarande ansvar för avfallshanteringen genom kommunala bolag, eget eller samägt med andra kommuner. Det finns 56 helägda kommunala bolag och 21 regionbolag inom avfallsområdet. Det är endast vissa kommunala bolag som sköter insamling av förpackningar och returpapper. De kommunala bolagen företräds i allmänhet av Avfall Sverige. Det anges att det i cirka 85 kommuner finns fastighetsnära insamling av förpackningar i någon form. Cirka 70 av dessa samlar in i fyrfackssystem från en- och tvåfamiljshus.

Det finns i Sveriges totalt cirka 135 000 flerbostadshus (hyresrätter och bostadsrätter) och i flerbostadshusen finns det totalt 2 388 000 lägenheter. Privata fastighetsägare äger 30 procent av alla lägenheter genom direkt ägande eller i bolagsform. Knappt 30 procent av alla lägenheter ägs av kommunägda bostadsbolag. Hälften av Sveriges befolkning bor i ett ägt småhus, 24,5 procent bor i en hyresrätt i ett flerbostadshus och 15,1 procent i en bostadsrätt i ett flerbostadshus. Det anges att Sveriges drygt tio miljoner invånare lever i 4,7 miljoner hushåll och att det finns 1 674 052 företag och 1 324 079 arbetsställen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer mycket värdefull information om berörda företag, inom vilka branscher de verkar och hur producentansvarsorganisationerna är sammansatta. Det förekommer även en hel del kvantitativa uppgifter. Osäkerheter kring antal producenter av träförpackningar är tydligt redovisad. Förutom träförpackningsproducenter är emellertid redovisningen av antal berörda företag utifrån bransch inte lika tydlig. Det framgår t.ex. inte hur många tillverkare, fyllare, importörer etc. som omfattas av producentansvaret inom varje bransch. Det förekommer inte heller någon redovisning av storleken på dessa olika företag, vilket också hade varit behövt.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren anger att den föreslagna flytten av ansvar för insamling till kommunerna, i kombination med en full utbyggnad av fastighetsnära insamling från hushållen och en väsentligt ökad ambition i insamlingen från yrkesmässiga verksamheter, sammantaget innebär att helt nya lösningar behöver sättas på plats under en period som i praktiken kan komma att sträcka sig 10–15 år framåt innan systemet satt sig fullt ut. Det innebär i sin tur betydande utmaningar för aktörerna och vissa osäkerheter kring hur lösningarna kan och bör realiseras i detalj. Den svenska insamlingen av förpackningsavfall kommer att befinna sig i en kritisk övergångsperiod under dessa år. Bland de redovisade förväntade effekterna, utgör nedan några exempel.

Förslaget att kommunerna ansvarar för den utbyggda fastighetsnära insamlingen vid hushållen

Förslaget innebär att producenterna inte längre har det operationella ansvaret för insamlingen av förpackningsmaterial och att producentansvarsorganisationerna därför intar en delvis ny roll vad gäller insamling. Det anges att producenterna under utbyggnadsfasen kommer att behöva betala successivt högre avgifter till producentansvarsorganisationerna för att till slut finansiera fastighetsnära insamling för alla. I ett producentansvar kommer producenterna alltid att försöka föra över kostnaden för ansvaret på konsumenterna och enligt förslagsställaren anges förpackningsproducenterna sannolikt till stor del lyckas med att överföra de merkostnader som det aktuella förslaget medför på hushållen genom att priset på varorna höjs i motsvarande grad. Det redogörs för flera olika studier innehållande kostnadsberäkningar för förpackningsinsamling, bland annat en studie från 2020 som uppskattade de årliga kostnaderna till 820 miljoner kronor för återvinningsstationer, 1 282 miljoner kronor för fastighetsnära insamling i flerfamiljshus och 257–305 miljoner kronor för fastighetsnära insamling i småhus. Enligt en annan studie, med ett antagande om att alla återvinningsstationer kan avvecklas, uppskattas de slutliga framtida kostnaderna till 4 364 miljoner kronor per år. Enligt ytterligare en studie uppskattades investeringskostnader till cirka 13,5 miljarder kronor och den totala årliga kostnaden till cirka 3,4 miljarder kronor. I detta sammanhang anges att avsikten med förslagen i sin helhet är bl.a. att tillsynen och överblickbarheten över producentansvaret ska förbättras och, tillsammans med kravet på att producenter ska registrera sig hos Naturvårdsverket som gäller fr.o.m. 2021, att förslaget bör leda till att fler producenter ska betala för insamlingen. När kostnaderna därmed kan fördelas på fler producenter leder det till att bördan för varje enskild producent minskar.

Det anges att producentansvarsorganisationerna kvartalsvis ska betala en producentavgift till Naturvårdsverket för ersättning till kommunerna som motsvarar kommunernas kostnader för insamling och information. Naturvårdsverket ska enligt förslaget ta ut en årsavgift på 2,5 miljoner kronor av producentansvarsorganisationerna gemensamt och en årlig tillsynsavgift på 270 000 kronor av respektive producentansvarsorganisation.

Producentansvarsorganisationernas resursåtgång för godkännandeprovning anges komma att minska något jämfört med tillståndsprövning enligt 2018 års förordning, samtidigt som det kommer att krävas mer resurser för att möta krav på mer omfattande redovisningar vid den löpande tillsynen.

Att delta i utvecklandet av ersättningsmodeller och framtagandet av avgiftsföreskrifter för att ersätta kommunerna, liksom att regelbundet betala in avgift till Naturvårdsverket innebär nya administrativa uppgifter för producentansvarsorganisationerna. Jämfört med alternativet att låta de enskilda producenterna betala avgiften direkt till Naturvårdsverket, innebär det dock enligt förslagsställare en enklare administration för producentkollektivet. När producentansvarsorganisationernas upphandling av insamlingstjänster förvinner innebär det vidare en administrativ lättnad.

Producentansvarsorganisationerna kommer även fortsatt att behöva debitera producenterna en förpackningsavgift. En producentansvarsorganisation ska vid beräkningen av den ersättning som en enskild producent ska betala till organisationen ta hänsyn till vikten på de förpackningar som producenten släpper ut eller tillhandahåller på den svenska marknaden. Hänsyn ska också tas till bland annat förpackningarnas återanvändbarhet, materialåtervinningsbarhet och innehåll av återvunnet material. Det följer också av avfallsdirektivet att de bidrag som producentansvarsorganisationerna tar ut av producenterna ska täcka producentansvarsorganisationernas kostnader för separat insamling, efterföljande transport, behandling av avfall, informationskostnader och kostnader för rapportering. FTI:s förpackningsavgifter skiljer sig idag mellan verksamhetsförpackningar och service- respektive konsumentförpackningar, då den förstnämnda inte inkluderar någon avgift för behandling av avfallet. För verksamhetsförpackningar av plast är avgiften 3 öre per kg medan den för service- respektive hushållsförpackningar varierar mellan 5,52 och 8,56 kronor per kg. Producentansvarsorganisationerna kommer att behöva anpassa avgifterna till de kriterier för differentiering vilka tas fram av Naturvårdsverket. Sammantaget bedöms de administrativa kostnaderna för producenter och producentansvarsorganisationers interna transaktioner öka jämfört med dagens situation.

Fastighetsägare av flerbostadshus anges överlag komma att påverkas positivt av en utbyggd fastighetsnära insamling som tillhandahålls utan extra kostnader. De fastighetsägare som redan har fastighetsnära insamling kommer att kunna kraftigt reducera sina kostnader för densamma. De fastighetsägare som i dag inte har någon hushållsnära insamling får en bättre service utan extra kostnad. Fastighetsägarna behöver emellertid även fortsättningsvis bära vissa kostnader och de fastighetsägare som inte investerat i utrymmen för källsortering av förpackningsavfall kommer att behöva göra så. Förslaget innebär att en fastighetsägare som inte är nöjd med kommunens service inte kan vända sig till någon annan entreprenör. Den totala kostnaden för fastighetsnära insamling i flerbostadshus har beräknades 2020 till 929 kronor per lägenhet och år och entreprenörskostnaden för insamling till 187 kronor. Det görs en mer detaljerad redovisning av förslagets påverkan på ägare av större respektive mindre flerbostadshus.

Det anges vidare att avfallsentreprenörernas marknad kommer att påverkas av hur kommunerna väljer att organisera insamlingen. Bland annat kommer offentlig upphandling att ersätta avfallsentreprenörernas civilrättsliga avtal med fastighetsägare, som i dag uppgår till ca 50 000 avtal. Avfallsentreprenörerna erbjuder i dag även tilläggstjänster i samband med fastighetsnära insamling, t.ex. städning, underhåll, information och statistik. När kommunerna tar över ansvaret för insamlingen kommer de inte att tillhandahålla sådana tjänster och fastighetsägarna kommer således att ta behöva ta ställning till vilka tjänster de fortsatt önskar att köpa – och avfallsentreprenörerna å sin sida har att ta ställning till vad de eventuellt vill fortsätta att erbjuda. Sannolikt kommer avfallsentreprenörerna att i högre utsträckning än

tidigare möta konkurrens från företag som är specialiserade på renhållningstjänster. Det är troligt att fastighetsägarna kommer att vilja köpa in en del sådana tjänster via andra kanaler och att återvinningsföretagens relativa intäkter i denna del kommer att minska något. Behovet av städning och underhåll kommer samtidigt att öka totalt när resterande 45 procent av flerbostadshusen ska få fastighetsnära insamling. Avfallsentreprenörerna kommer inte att kunna erbjuda informations- och statistik tjänster i samma utsträckning som tidigare, vilket innebär minskade intäkter.

Förslaget om producentansvarsorganisationernas insamling från verksamheter

Producentansvarsorganisationerna kommer i och med förslaget inte längre kunna ta ut avgifter när avfall lämnas, vilket innebär något minskade intäkter. De kommer även att behöva bygga ut antalet mottagningspunkter i landet vilket medför ökade kostnader. Bedömningen är sammantaget att förslaget, åtminstone vad gäller plastförpackningar, till stor del bör anses förtydliga och genomföra de krav på lämplighet som gällt sedan 15 år tillbaka men som p.g.a. uppskjutna bestämmelser inte har kommit att realiseras. Att 2018 års bestämmelser blev uppskjutna har inneburit att producenterna kunnat skjuta fram sina kostnadshöjningar.

Förslaget innebär vidare att den största producentansvarsorganisationen kommer att bli ansvarig för att ordna erforderligt antal mottagningsplatser medan övriga organisationer får ersätta den största utifrån sina marknadsandelar. Den största producentansvarsorganisationen kommer därigenom få en större arbetsbörda men får samtidigt stort inflytande över utförandet och kostnaderna. De mindre producentansvarsorganisationerna får, omvänt, en mindre arbetsbörda men också ett mindre inflytande. Då förpacknings- respektive producentavgifter kan fördelas på fler producenter leder det till att bördan för varje enskild producent minskar.

Förslaget om att verksamheter som är lokaliserade i flerbostadshus, och som delar källsorteringsutrymme med hushållen i huset, kommer att inkluderas i kommunernas fastighetsnära insamling vid hushåll, anges få liten påverkan på de verksamheter som i dag hanterar förpackningar som ingår i ett system för återanvändning eller de verksamheter som lämnar wellpapp eller annat materialslag med mervärde till ett marknadsdrivet system under en annan insamlare än en producentansvarsorganisation. De marknadsdrivna systemen kommer dock att åläggas striktare krav på att anmäla uppgifter till Naturvårdsverket. Den ökade administrativa bördan detta medför skulle möjligen kunna leda till ett något mindre överskott och i sin tur till något sänkt ersättning till verksamheterna.

Övriga verksamheter och övriga förpacknings- och materialslag kommer liksom i dag att vara hänvisade till mottagningsstationer som producentansvarsorganisationerna tillhandahåller. Förslaget innebär samtidigt en bättre service i och med att mottagningsstationer ska finnas i alla kommuner och att verksamheterna inte ska behöva betala någon avgift när de levererar sitt avfall, oavsett volymer eller antal leveranstillfällen. Många verksamheter kommer därmed kunna sänka sina kostnader för transport av avfallet.

Det anges vidare att producentansvarsorganisationerna idag tar ut en avgift på verksamhetsförpackningar som enbart motsvarar producentansvarsorganisationernas administrativa kostnader, men att det är troligt att organisationerna kommer att höja avgifterna för att bära kostnaden för utbyggnad och drift av mottagningsstationer i landet.

Förslaget anges vidare gynna avfallsentreprenörerna. Det ger bättre incitament till verksamheter att sortera ut och låta samla in sitt förpackningsavfall. Verksamheterna kan även fortsättningsvis välja att transportera sitt avfall själva och kan i sådant fall få lägre kostnader genom att mottagningsavgifterna försvinner. Det anges dock som troligt att det för många verksamheter kommer förbli billigare att anlita en avfallsentreprenör. En förbättrad närhet till mottagningsstationer förväntas vidare leda till att transportkostnaden blir något lägre vilket bör öka efterfrågan på insamlingstjänster från avfallsentreprenörer.

Förslaget om insamling av hushållens förpackningsavfall på allmän plats

Det anges att varken producenter eller kommuner idag bedriver någon omfattande eller systematisk insamling i andra miljöer. Förtydligandet av de krav som gäller kommer därför i praktiken leda till att kommunerna behöver ordna, och producentansvarsorganisationerna finansiera, en utbyggd insamling av förpackningsavfall på allmän plats. Detta medför ökade kostnader för producentansvarsorganisationerna och producenterna. Förslagsställaren anger att det har saknats underlag för att beräkna de ungefärliga kostnaderna, men utifrån producentorganisationernas bedömning att det rör sig om mindre än en procent av det totala förpackningsavfallet är bedömningen att kostnaderna inte kommer att vara försumbara men samtidigt utgöra en liten del av de totala kostnaderna för insamling.

Producentansvarsorganisationerna kommer att behöva höja förpackningsavgiften i motsvarande grad.

Det anges att i och med att en majoritet av de svenska kommunerna efter upphandling anlitar privata entreprenörer för insamling av hushållens avfall är det troligt att förslaget leder till en ökad efterfrågan på tjänsten att samla in förpackningsavfall på allmän plats och att insamlingen på allmän plats då utgör en mindre del i en samlad upphandling av insamlingen från hushåll i kommunen. Återvinningsföretagen anges därför gynnas av förslaget, dock i mindre utsträckning än om producenterna skulle ha haft ansvaret eftersom cirka 40 procent av arbetet kan förväntas utföras av kommunala bolag.

Förslagen om differentierade tillsynsavgifter inom retursystemet

Företag ska idag betala en årlig avgift uppgående till 10 000 kr/kalenderår oavsett hur många burkar eller flaskor de säljer. Innevarande förslag, som bedöms nödvändigt för att möta avfallsdirektivets minimikrav om proportionerlig behandling av producenterna, innebär att avgiften i stället ska baseras på mängden plastflaskor och metallburkar som släppts ut på marknaden. Avgiften föreslår utgå med 2 000 kronor för 0–10 000 flaskor och burkar, 5 000 kronor för 10 001–100 000 flaskor och burkar, 10 000 kronor för 100 001–500 000 flaskor och burkar, 20 000 kronor för 500 001–1 000 000 flaskor och burkar, 30 000 kronor för 1 000 001–10 000 000 flaskor och burkar, och 40 000 kronor för mer än 10 000 000 flaskor och burkar.

Förslaget om att producentansvarsorganisationer ska vara icke vinstdrivande

Det kommer inte längre vara möjligt att dela ut vinst åt aktieägare, så en eventuell vinst i verksamheten behöver återinvesteras i verksamheten. De aktörer som avsett att, eller står inför övervägandet att, bedriva en producentansvarsorganisation efter 1 januari 2026 med vinstuttag, har således att ta ställning till om de vill driva sin verksamhet i en annan företagsform. Den uteblivna möjligheten att ta ut vinst skulle kunna få effekten att intresset för att driva producentansvarsorganisationer minskar något. Det skulle i sådant fall kunna leda till

att producenternas valmöjligheter minskar i motsvarande utsträckning, vilket i sin tur kan påverka utvecklingen av mer effektiva återvinningslösningar och leda till högre förpackningsavgifter. I den utsträckning en grupp producenter inte skulle vara tillfreds med utbudet av producentansvarsorganisationer och deras avgifter står det dem emellertid fritt att liksom tidigare skapa en konkurrerande organisation.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer, utöver ovan nämnda, fler kvalitativa och kvantitativa redogörelser för förslagets effekter på företag. Regelrådets övergripande bedömning är att beskrivningen innehåller mycket värdefull information, men att det förekommer en del osäkerheter och saknas en del önskvärda kvantitativa uppgifter. Mot bakgrund av den utförliga kvalitativa beskrivningen av effekter samt utförliga och tydliga beskrivningar av alternativa lösningar samt redogörelser för resultat av samråd med berörda aktörer bedömer Regelrådet emellertid redovisningen tillräcklig.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges att förslagen på flera sätt leder till förändrade konkurrensförhållanden. Bland annat anges att det befintliga insamlings- och återvinningsystemet delas upp i två delvis åtskilda system i olika regi. I dag finns det två producentansvarsorganisationer, FTI och TMR, som konkurrerar om insamling och återvinning. Det kan inte uteslutas att ytterligare producentansvarsorganisationer kan tillkomma över tid. I och med att kommunerna tar över ansvaret för insamling försvinner producentansvarsorganisationernas möjlighet att konkurrera i insamlingsdelen av systemet. Det som återstår är möjligheten att konkurrera om ett rikstäckande system för återvinning. Marknadsförutsättningar för att enbart konkurrera om materialåtervinningen har inte analyserats.

Det anges att det framförts att en fullt utbyggd fastighetsnära insamling innebär en risk för snedvridning av konkurrens mellan olika materialslag. Fastighetsnära insamling anges vara förenat med mycket höga kostnader för glasförpackningar, särskilt vid småhus. De relativt höga kostnaderna för glas beror på att kostnaderna mellan de olika materialslagen fördelas utifrån tilldelad volym i de olika facken, samtidigt som det är stor skillnad mellan materialen i hur stora mängder förpackningar som sätts ut på marknaden. De avgiftshöjningar som skulle bli effekten av en fullt utbyggd fastighetsnära insamling skulle enligt vissa aktörer bli så höga att de redan på kort sikt skulle påverka tillverkarens val av förpackning på så sätt att förpackningar av glas skulle tvingas bort från marknaden till förmån för andra förpackningsslag. Det anges vidare att metallförpackningar till stor utsträckning används till varor med låg enhetskostnad, d.v.s. förpackningsavgifter utgör en inte oväsentlig del av varans pris. Förpackningsavgiften för metall har ökat de senaste åren, bl.a. p.g.a. minskade volymer satt på marknaden samt fluktuerande värde på materialet. Tillkommande kraftiga ökningar i avgiften med anledning av utbyggd fastighetsnära insamling torde enligt vissa bedömare att leda till att producenter väljer andra materialslag än metall.

Det anges vidare att förslaget att bygga ut hushållsnära insamling under kommunalt ansvar kommer att förändra avfallsentreprenörernas marknadsförutsättningar. Förslagsställaren redogör för dessa förändringar som i huvudsak utgår från att offentlig upphandling kommer att ersätta avtal med fastighetsägare och producentansvarsorganisationer; att marknaden för

tilläggstjänster förändras (se ovan) och att kommunala bolag kan komma att ta en större del av marknaden på sikt.

Beträffande förslaget om krav på att producentansvarsorganisationer ska vara icke-vinstdrivande anges att dessa i de flesta medlemsstater inom EU är icke-vinstdrivande och att aktieägare ofta är de ansvariga producenterna. Från ett konkurrensrättsligt perspektiv innebär en reglering av detta slag att det fortsatt är tillåtet med flera producentansvarsorganisationer men att det ställs vissa krav på organisationernas funktion. Det finns inga begränsningar när det gäller vilken organisationsform som en producentansvarsorganisation kan ha. För- och nackdelar med att låta en producentansvarsorganisation bedriva sin verksamhet med vinst har i begränsad utsträckning analyserats av OECD och EU-kommissionen. Förslagsställaren anger att analyserna landar i att det finns argument för och emot vinstdrivande producentansvarsorganisationer, samtidigt som det saknas vetenskapligt stöd för att det ena eller andra vägvalet presterar bättre än det andra, men att det står klart av de olika studierna, liksom av synpunkter från producentansvarsorganisationer och producenter, att om vinst tillåts i systemet ställs det stora krav på dels att regelverket är heltäckande, dels att både konkurrensmyndigheter och miljötillsynsmyndigheter är mycket aktiva i sin övervakning och kontroll.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags konkurrensförhållanden godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan bedöma saknas uttrycklig redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Mot bakgrund av att redovisningen av förslagets påverkan på berörda företag är relativt utförlig i övrigt finner Regelrådet ingen uppenbar anledning att anta att sådan påverkan skulle finnas och finner avsaknad av särskild redogörelse godtagbar i detta avseende.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att avfallsdirektivets minimikrav på utökade producentansvar bl.a. innebär att medlemsstaterna ska säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek. Förslaget innebär att producenter som årligen sätter ut förpackningar vars sammanlagda vikt underskrider 1 000 kg inte ska behöva rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket. Dessa producenter ska vidare slippa att betala årlig tillsynsavgift, som för närvarande ligger på 500 kr men som föreslås höjas till 1 250 kr. Producenter av engångsplastprodukter och plastflaskor och metallburkar undantas från lättningen. Enligt en analys av Naturvårdsverket skulle det kunna handla om 20–40 procent av de i dag registrerade producenterna som på detta sätt får en lättning.

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

Sammantagen bedömning

Flertalet grundläggande aspekter i en konsekvensutredning har beskrivits väl i promemorian. Regelrådet vill särskilt lyfta utförliga och tydliga resonemang kopplade till redovisningen av alternativa lösningar och effekter för berörda företag samt transparent redovisning av olika synpunkter som framförts av olika aktörer. Det saknas emellertid beskrivning av vissa berörda företag utifrån antal och storlek samt flera kvantitativa uppskattningar av effekter för företag, vilket hade varit önskvärt. Det saknas vidare en redovisning av eventuellt behov av speciella informationsinsatser, vilket också hade varit önskvärt med hänsyn till områdets komplexitet. Detta gäller inte minst beträffande vilka företag som omfattas av producentbegreppet och på vilket sätt. Mot bakgrund av den kvalitativt utförliga redovisningen samt att den huvudsakliga förändringen rör övergången av det operativa ansvaret för insamling av hushållens förpackningsavfall från producenter till kommuner, bedömer emellertid Regelrådet att redovisningen sammantaget är tillräcklig.

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 26 januari 2022.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Claes Norberg
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande