

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 reviderade EU-direktiv på avfallsområdet samt skrivelsen Rättsliga förutsättningar för en ändamålsenlig avfallsstatistik och en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall

Regelrådets ställningstagande

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

Remissen innehåller två konsekvensutredningar, en i Miljödepartementets promemoria och en i Naturvårdsverkets skrivelse. Eftersom de beskrivs utgöra delar av samma remiss behandlas båda konsekvensutredningar i detta yttrande.

Innehållet i förslaget

I juli 2018 trädde fyra EU-direktiv i kraft som ändrar sex direktiv på avfallsområdet (ändringsdirektiven)¹. I promemorian lämnas förslag till hur dessa ändringar ska genomföras i Sverige. Förslagen innebär i huvudsak följande:

- Begreppet kommunalt avfall ersätter begreppet hushållsavfall.
- En möjlighet till s.k. frival för hantering av kommunalt avfall som uppstår i eller i samband med en yrkesmässig verksamhet införs. Frivalet innebär att verksamheterna har en möjlighet att hantera avfallet på annat sätt än genom att lämna det till kommunen.
- Bestämmelserna om kontrollplaner i plan- och bygglagen (2010:900) kompletteras så att en kontrollplan ska omfatta uppgifter om allt bygg- och rivningsavfall samt byggprodukter som kan återanvändas.
- Krav på källsortering av bygg- och rivningsavfall införs.
- Kommunernas ansvar för bygg- och rivningsavfall förtydligas.
- Det införs ett förbud mot förbränning och deponering av avfall som samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas.
- Bestämmelser om när avfall upphör att vara avfall införs i miljöbalken.
- Det tydliggörs vem som har ansvaret för att uppfylla tillämpliga författningskrav för material och produkter när avfall upphör att vara avfall.
- Det införs nya bestämmelser om avfallsförebyggande, t.ex. ska den som driver ett insamlingssystem informera användare av förpackningar om fördelarna med en ökad återanvändning av förpackningar och verka för att de producenter som låter förpackningar

¹ Direktiv (EU) 2018/851 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall; direktiv (EU) 2018/850 om ändring av direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall; direktiv (EU) 2018/852 om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall; direktiv (EU) 2018/849 om ändring av direktiven 2000/53/EG om uttjänta fordon, 2006/66/EG om batterier och ackumulatörer och 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller elektrisk och elektronisk utrustning.

- omfattas av systemet ökar andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden.
- Det införs en skyldighet för den som samlar in eller behandlar avfall att lämna ut information om innehav av avfall som kan förberedas för återanvändning men som inte avses att behandlas på det sättet, och på begäran erbjuda avfallet till den som avser att yrkesmässigt förbereda det för återanvändning.
 - Målen för materialåtervinning av förpackningar revideras så att de minst överensstämmer med de nya målen i förpackningsdirektivet för 2025 respektive 2030, vilket innebär en höjning av målen för vissa material, bland annat trä. Specifika nivåer för förpackningsavfall av järnmetall och aluminium ersätter det tidigare målet för förpackningsavfall av metall.
 - Det införs krav på leverantörer av varor att tillhandahålla information om förekomst av särskilt farliga ämnen i varorna till Europeiska kemikaliemyndigheten genom en särskild databas som kommer att vara tillgänglig för aktörer inom avfallshantering och konsumenter (samma uppgifter som redan är ett krav enligt Reach).
 - Det inrättas en nationell digital lösning för registrering av uppgifter om avfall där det föreskrivs om vilka uppgifter som ska lämnas, av vilka aktörer och när.
 - Sekretessbestämmelser kopplade till uppgifter i avfallsregistret införs.

Förslagen innebär ändringar i 16 lagar och förordningar² samt införandet av en ny förordning om avfallsregister.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att bakgrunden till förslagen i promemorian är ändringarna av EU-direktiven på avfallsområdet som trädde i kraft i juli 2018. Dessa ändringar 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. Exempelvis utnyttjas endast en begränsad del av det kommunala avfallet som genereras i EU genom förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning. Resten av det kommunala avfallet deponeras eller omhändertas genom förbränning. Det anges vidare att EU i nuläget går miste om stora möjligheter till ökad resurseffektivitet och en mer cirkulär ekonomi. Det råder vidare stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller avfallshantering och flera bestämmelser i de reviderade direktiven syftar till att komma till rätta med dessa skillnader. Ändringsdirektiven syftar vidare till att förenkla och harmonisera rapporteringskraven. Vissa förslag syftar även till att förbättra det tidigare genomförandet av avfallsdirektivet och görs bland annat till följd av kritik från EU-kommissionen i ett motiverat yttrande i mars 2019.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att regler med ursprung i EU-direktiv innebär ett begränsat nationellt handlingsutrymme och att det enligt Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning anges att nya

² Miljöbalken, Offentlighets- och sekretesslagen, Plan- och bygglagen, lagen om skatt om avfall som förbränns, avfallsförordningen, förordningen om förbränning av avfall, plan- och byggförordningen, förordningarna om deponering av avfall, handel med utsläppsrätter, retursystem för plastflaskor och metallburkar resp. kemiska produkter och biotekniska organismer samt förordningarna om producentansvar för batterier, läkemedel, elutrustning, förpackningar och returpapper.

regler som följer av överordnade bestämmelser kan motivera en i vissa delar begränsad konsekvensutredning på grund av begränsat nationellt handlingsutrymme. 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har identifierat att det finns - och att man nyttjat - nationellt handlingsutrymme i genomförandet av EU-direktiven bland annat vad avser definitionen av kommunalt avfall, införandet av frivalssystemet, mål för materialutvinning och registrering av icke farligt avfall i en nationell databas.

Den föreslagna definitionen av kommunalt avfall, som ska ersätta och förtydliga befintlig definitionen av hushållsavfall, överensstämmer delvis med direktivet. Det som inte finns med i det svenska förslaget jämfört med direktivet är exemplen papper och kartong, glas, metall, plast, biologiskt avfall, trä, textilier, förpackningar, avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning, förbrukade batterier och ackumulatörer samt grovavfall, inklusive madrasser och möbler. Det konstateras i promemorian att det inte är nödvändigt att i lagtexten ange alla de exempel på blandat och separat insamlat avfall som anges i direktivet. Det framgår inte helt tydligt varför detta inte bedöms nödvändigt. Såvitt Regelrådet erfar finns det även med det nya förslaget otydligheter om vad som omfattas av begreppet, i synnerhet vad som utgör hushållsavfall och verksamhetsavfall, och som framför allt är kopplade till frågan om äganderätten till avfallet. Det är inte självklart att kommunen genom definitionen ges automatisk äganderätt till allt avfall och det finns enligt uppgift exempel på andra alternativa genomförandelösningar som inte får denna konsekvens. Såvitt Regelrådet kan förstå specificeras det t.ex. i Finland vilka verksamheter som ska omfattas av kommunens ansvar och lämnar det fritt till avfallsproducerande företag att bestämma över det egna avfallet. Förslaget om frival medför dock större möjligheter för verksamhetsutövare att bestämma över sitt eget avfall. Även här skulle man kunna föreställa sig alternativa utformningar för att underlätta för företag som inte framgår av promemorian. Till exempel skulle det kunna vara möjligt för en verksamhetsutövare att anmäla frival för enskilda avfallsfraktioner och att anmäla till en nationell instans snarare än till varje enskild kommun, vilket i synnerhet skulle underlätta för företag som producerar avfall i flera kommuner.

Förslagsställaren har utnyttjat möjligheten i förpackningsdirektivet att förlänga målnivåerna för materialåtervinning av plast, trä, järn, aluminium, glas, papper och kartong för 2025 med högst fem år under vissa villkor. Möjligheten och villkoren för förlängningen framgår av direktivet, men inte av promemorian, vilket hade ökat tydligheten. Flera målnivåerna för 2025 har förlängts och det motiveras i några fall med att eftersom det finns en osäkerhet om hur de nya reglerna för beräkning kommer att påverka nivåerna bör nivåerna inte höjas alltför snabbt. Målnivån har i några fall satts över minimidirektivets krav, det gäller förpackningsavfall av plast och aluminium som omfattas av förordningen om retursystem för plastflaskor och metallburkar, glas, papper och kartong. Även om motiveringarna ofta är redovisade är inte kostnaderna för de olika alternativen redovisade, vilket hade varit önskvärt. Målnivåerna för återvinning av papper och kartong samt glas tas inte upp alls i konsekvensutredningen, trots att man går utöver direktivets minimikrav, men är införda i förordningsförslaget, dock utan angivelse av årtal i den svenska författningstexten. Sådana redovisningar borde ha skett.

Förslagsställaren anger att det inte är ett möjligt alternativ att inte ställa krav på elektronisk registrering av vissa uppgifter om farligt avfall och annat avfall eftersom det är krav som följer av bestämmelser i avfallsdirektivet. Det hänvisas i skrivelsen till att alla verksamheter som behandlar avfall idag enligt 54 § avfallsförordningen ska anteckna vissa uppgifter om avfallet, såväl farligt som icke-farligt avfall. Det som

ska redovisas är varifrån avfallet kommer, metoder för återvinning eller bortskaffande som används, mängd avfall som återvinns eller bortskaffas årligen och var avfallet lämnas när det återvinns eller bortskaffas. Anteckningsskyldigheten har enligt förslaget i viss mån utökats och omformulerats. Såvitt Regelrådet kan bedöma är det endast enligt den svenska avfallsförordningen som registrering av icke-farligt avfall krävs. Art. 35.3 i avfallsdirektivet föreskriver att medlemsstaterna får kräva att producenter av icke-farligt avfall ska följa punkterna 1 och 2, vilket innebär att endast registrering av farligt avfall är ett krav enligt EU-direktivet. Regelrådet konstaterar dock att förslagsställaren inledningsvis anger att den digitala lösningen fullt utbyggd ska säkerställa spårbarhet för farligt avfall och i viss omfattning även för icke-farligt avfall samt förbättrad avfallsstatistik. Regelrådet noterar att valet att inkludera även icke-farligt avfall medför att betydligt fler företag omfattas av rapporteringskrav. Det borde framgå tydligare av konsekvensutredningen att man i detta avseende valt att gå utöver minimikraven i direktivet och redovisat kostnader förknippade med det valda – eller bortvalda - alternativet. Regelrådet noterar även att avfallsdirektivet i artikel 35 föreskriver om uppgiftslämning till registret om destination, insamlingsfrekvens, transportsätt och behandlingsmetod i relevanta fall, medan förslagsställaren gör denna information obligatorisk i samtliga fall. Det saknas en redovisning om varför man går utöver direktivets krav i denna del, vilket hade varit behövligt.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren bedömer att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Det konstateras att när det gäller införandet av s.k. frival är det inget som krävs för att genomföra ändringsdirektiven utan att detta införs mot bakgrund av resultatet av tidigare utredningar och synpunkter från remissinstanser för att bidra till en mer effektiv avfallshantering på kommunal nivå. Bedömningen är att detta förslag inte går utöver direktivets krav. Förslagsställaren anger vidare att regler med ursprung i EU-direktiv innebär ett begränsat nationellt handlingsutrymme och att det i Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning anges att nya regler som följer av överordnade bestämmelser, exempelvis direktiv från EU, kan motivera en i vissa delar begränsad konsekvensutredning på grund av begränsat nationellt handlingsutrymme. 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 att de bestämmelser som föreslås i fråga om en digital lösning för spårbarhet av farligt avfall syftar till att genomföra artikel 17 och 35 i avfallsdirektivet. Det resoneras kring kopplingen och eventuella motstridigheter till förordning (EG) nr 1013/2006 vad avser gränsöverskridande transporter av avfall, men sammantaget bedöms de föreslagna reglerna överensstämma med och inte gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Regelrådet för följande bedömning. Förslagsställaren har i promemorian, under "skälen för förslaget", utförligt redogjort för vilka krav EU-direktiven ställer och i flertalet fall vilka överväganden som gjorts och motiv bakom förslagen. Som nämnts ovan saknar Regelrådet en del resonemang kring alternativa lösningar vid genomförandet av EU-rätten. I vissa fall saknas information om att förslaget går utöver EU-rätten. Promemorians omfattning gör vidare att en mer utförlig redovisning av de faktiska förslagen i förhållande till relevanta rättsakter under detta avsnitt snarare än allmänna hänvisningar till tidigare avsnitt hade underlättat läsningen. Regelrådet noterar vidare det som förslagsställaren har anfört om Tillväxtverkets handledning och tillämpning av proportionalitet vid konsekvensutredningen. Utifrån Regelrådets mandat är likväl den huvudsakliga utgångspunkten att konsekvenser av betydelse för

företagen ska belysas tillräckligt väl, oavsett i vilken mån de bestämmelser som ger konsekvenserna är nationella eller följer av EU-rätten. Det är med denna utgångspunkt som Regelrådet har granskat ärendet.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagen till ändringar i lagar och förordningar ska träda i kraft den 5 juli 2020, vilket är i enlighet med det som föreskrivs i ändringsdirektiven. Författningsförslagen i innevarande promemoria avser endast sådana bestämmelser som ska vara genomförda av medlemsstaterna senast detta datum.

Förslagsställaren anger att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser. Vad gäller speciella informationsinsatser anges att det finns ett behov av sådana för vissa av förslagen och att förslagen kommer att medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter. Vad avser den särskilda konsekvensutredningen för avfallsstatistik och inrättandet av en digital lösning för spårbarhet anges att en digital lösning och vägledning måste utvecklas samt att verksamhetsutövare som ska rapportera in uppgifter måste ges tid att anpassa sig till nya regler.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förefaller som om flera förslag innebär relativt omfattande ändringar i förhållande till dagens regelverk och förberedelseiden för berörda aktörer synes därför snävt tilltagen. Det finns exempelvis ännu ingen digital nationell lösning på plats i enlighet med Naturvårdsverkets förslag och det verkar förekomma en del andra substantiella oklarheter med delar av förslagen. Det anges att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser, men Regelrådet misstänker att det är möjligheten snarare än behovet som är begränsad, vilket i så fall kunde ha tydliggjorts. Eftersom tidpunkt för ikraftträdande är fastslagen i EU-direktiven torde det vara särskilt viktigt med omfattande och väl planerade informationsinsatser. Förslagsställarna borde därför ha redovisat denna aspekt mer utförligt.

Trots vissa brister finner Regelrådet redovisningen av särskild hänsyn till ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren anger att eftersom alla samhällets aktörer producerar avfall av något slag berörs mer eller mindre samtliga medborgare och verksamheter direkt eller indirekt av de bestämmelser som föreslås i promemorian. För några avfallsslag föreslås mer omfattande regler och de aktörer som producerar eller hanterar dessa berörs följaktligen i större utsträckning. Många förslag riktar sig mot de som yrkesmässigt hanterar avfall, dvs. avfallssektorn, vilket gör att denna grupp berörs särskilt. Redovisningen är strukturerad med utgångspunkt i de olika aktörsgrupper som berörs av förslagen: verksamheter som producerar resp. hanterar avfall samt leverantörer av varor.

Förslagsställaren anger att från systemet med tillstånd för miljöfarlig verksamhet går det att få en bild över antalet verksamheter inom avfallsområdet för vilkas verksamhet det krävs tillstånd eller anmälan. Enligt tillgängliga data finns det cirka 4 800 avfallsverksamheter varav 3 300 är anmälningspliktiga och resterande 1 500 är tillståndspliktiga. Av dessa verksamheter bedriver majoriteten avfallsbehandling, medan en mindre del bedriver någon form av insamling och/eller lagring som inte är avfallsbehandling. I SCB:s företagsregister finns drygt 100 000 företag registrerade som byggtreprenörer, anläggningsentreprenörer eller specialiserade bygg- och anläggningsentreprenörer, vilket ger en indikation på antalet verksamheter som förslaget berör. Det saknas i dag närmare kunskap om antalet verksamheter som genom återvinning gör att avfall upphör att vara avfall. Baserat på data från

miljörapporteringsportalen har det uppskattats att det finns cirka 1 100 tillstånds- och/eller anmälningspliktiga återvinningsverksamheter, varav cirka 850 bedriver tillståndspliktig återvinningsverksamhet. Det faktiska antalet anläggningar med återvinningsverksamhet där avfall upphör att vara avfall bedöms dock vara lägre än dessa 1 100 verksamheter, eftersom alla återvinningsverksamheter inte genomför alla steg i återvinningsförfarandet så att avfall upphör att vara avfall. I SCB:s företagsregister finns det cirka 1 000 företag registrerade som anläggningar för insamling av icke-farligt respektive farligt avfall. Det finns ingen uppgift av om hur många av dessa som tar emot bygg- och rivningsavfall. Ett stort antal leverantörer av varor kan förväntas bli påverkade av reglerna, men det är svårt att uppskatta både antalet verksamheter som berörs av kravet på att lämna information i databasen och hur de påverkas eftersom systemet ännu inte är utformat. Alla leverantörer har enligt bestämmelsen ett ansvar för rapportering men i ett s.k. icke-papper har kommissionen förtydligt att rapporteringskraven kan bli olika för olika aktörer i distributionskedjan, och mindre omfattande för t.ex. mellandistributörer jämfört med den aktör som först sätter en vara på marknaden.

De aktörer som direkt berörs av de föreslagna förändringarna i den särskilda konsekvensutredningen för avfallsstatistik och inrättandet av en digital lösning för spårbarhet anges vara yrkesmässigt bedrivna verksamheter där farligt avfall uppkommer (ca 1 miljon), transportörer av farligt avfall (14 515), yrkesmässig verksamhet med insamling av farligt avfall (111), mäklare och handlare som köper, säljer eller förmedlar farligt avfall (91) samt yrkesmässiga verksamheter med behandling av farligt avfall och annat avfall (ca 4 800).

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer en hel del uppgifter och resonemang kring berörda företag. De två konsekvensutredningarna uppger delvis samstämmiga, delvis olika uppgifter. Regelrådet har i vissa fall svårt att se hur antal hänger ihop och varför dessa uppgifter i förekommande fall skiljer sig. Detta borde ha redovisats tydligare. Uppgifter om antal berörda företag får dock anses tillräcklig, även om det förekommer brister. Även redovisningen av berörda branscher är tillräcklig. Däremot saknas det helt information kring berörda företags storlek.

Trots vissa brister finner Regelrådet redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren har utförligt redovisat effekterna av förslaget på berörda företag. De är uppdelade på de tre kategorierna verksamheter som producerar kommunalt avfall, hanterar avfall och leverantörer av varor.

Förslaget om kommunalt avfall som producerats i eller i samband med yrkesmässiga verksamheter som innebär ett införande av s.k. frival betyder större valfrihet i hur verksamheters kommunala avfall kan samlas in och behandlas. Effekterna för enskilda aktörer kommer att variera avsevärt beroende på den mängd kommunalt avfall som verksamheten producerar och vilka samordningsvinster som kan uppstå när kommunalt och annat slags avfall från verksamheten hanteras av en och samma aktör. Tjänsteutbudet på regionala avfallsmarknader kommer också att påverka vilken effekt de ändrade reglerna kan få för enskilda verksamheter, där mer konkurrens ofta innebär lägre priser. Tidigare analyser har pekat på att benägenheten att välja en annan aktör än kommunen för avfallsinsamling torde vara lägre hos verksamheter som hyr in sig på hyresvärdens (t.ex. fastighetsägarens) avfallsabonnemang och därmed har gemensam avfallshantering tillsammans med andra verksamheter eller hushåll. Ett problem som kan uppstå vid övergången till de nya reglerna är att en verksamhets

avfallshantering kan vara reglerad i relativt långa hyresavtal. För verksamheter som har egna avfallsabonnemang kan benägenheten att välja en annan aktör än kommunen förväntas vara högre. Typiska verksamheter inom denna grupp är större livsmedelsbutiker, restauranger och köpcentrum som ligger fristående. Om aktörer väljer att utnyttja möjligheten till frival kommer tid att behöva läggas dels på att göra en anmälan till kommunen, dels på att anlita en annan avfallsentreprenör. Kommunerna kan ta ut en avgift för sina kostnader i samband med anmälan som en del av tillsynsarbetet. Eftersom frivalet är kopplat till kommunen behöver aktörer som har verksamhet i flera kommuner göra en anmälan till varje kommun där de vill använda frivalet. En konsekvens av frivalet kan bli att det blir färre aktörer som genom renhållningsavgiften ska finansiera de fasta kostnader som kommunen eller den aktör som sköter den kommunala avfallshantering har. Det kan t.ex. handla om en gemensam kundtjänst där vissa kostnader inte minskar proportionerligt med minskad avfallsmängd. Avfallstaxan kan därför öka något för de aktörer som inte utnyttjar frivalet.

Den information som enligt förslaget ska finnas med i kontrollplanerna motsvarar i hög grad informationen i de material- och avfallshanteringsplaner som enligt byggbranschens riktlinjer ska tas fram i alla bygg- och rivningsprojekt. Att hantera de tillkommande kraven i en redan etablerad process bedöms vara det minst administrativt krävande alternativet för berörda aktörer. Det finns en stor variation bland bygg- och rivningsåtgärder som kräver kontrollplaner, allt från stora industriella exploateringar till byggande av bullervallar eller fritidshus. Omfattningen av kontrollplanerna varierar i motsvarande grad. De föreslagna ändringarna påverkar i teorin samtliga kontrollplaner, vilket innebär cirka 100 000 kontrollplaner per år. I praktiken torde förslaget för en betydande mängd av dessa ärenden kunna genomföras med mycket små insatser eftersom de antalsmässigt vanligaste ärendena utgörs av relativt sett mindre åtgärder. Störst påverkan kan förslaget förväntas få vid bygg- eller rivningsåtgärder där stora avfallsmängder produceras utan en systematisk hantering av farliga ämnen, återanvändning och återvinning. För dessa åtgärder är potentialen för minskat avfall och ökad förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning som störst. Om mängden avfall minskar kan pengar sparas. Enligt uppgifter från återvinningsbranschen visar erfarenheter från projekt i Storbritannien att åtgärder för att förebygga avfall minskade produktionskostnaderna med motsvarande 0,2–0,8 procent vid nyproduktion. I dessa siffror är även kostnaderna för att genomföra åtgärderna medräknade. Det har enligt förslagsställaren inte varit möjligt att få fram uppgifter om den tid som byggherrar i dag lägger ned på de punkter i bestämmelsen om kontrollplaner som gäller avfall, men punkterna bedöms utgöra en mindre del av det totala arbetet med kontrollplaner eftersom planernas tyngdpunkt oftast kopplar till byggnadsverkens tekniska egenskaper. Förslaget om sorteringsystem innebär att den som producerar bygg- och rivningsavfall ska sortera avfallet i olika fraktioner. Ökad källsortering kan innebära både besparingar och kostnadsökningar. Det är billigare att lämna utsorterat avfall vid avfallsbehandlingsanläggningar, men utsorteringen kan vara resurskrävande. Nettoeffekten beror på förutsättningar i enskilda fall. De kostnader som kan uppstå vid källsortering beror framför allt på utrymmesbrist och ökade arbetskostnader. De avfallsfraktioner som enligt förslaget ska sorteras ut ligger i linje med byggbranschens egna riktlinjer och många aktörer bedöms därför redan i dag leva upp till utsorteringskravet i regleringen. Dessa verksamheter kommer därför i normalfallet inte att påverkas mer än marginellt. Förutsättningarna för att minska mängden avfall och hantera uppkommet avfall så att det i största möjligaste mån kan förberedas för återanvändning eller materialåtervinnas kan skilja sig åt mellan större projekt jämfört med åtgärder som genomförs av små och medelstora företag. Vid större bygg- och rivningsåtgärder anlitas ofta en avfallsentreprenör som bistår i planering och hantering av avfallet under projektets gång. Med stöd av en avfallsentreprenör kan projektet dra nytta av den kunskap och erfarenhet som entreprenören medför, vilket kan antas vara gynnsamt för att förebygga avfall och avfallshantering. För mindre verksamheter som själva hanterar uppkommet avfall kan förändringarna innebära att tid behöver avsättas för att förstå de nya reglerna och hur den egna verksamheten behöver anpassas. Genom ökad källsortering ges bättre förutsättningar för återvinningsmarknaden att i större skala utveckla materialåtervinningen, vilket på sikt kan innebära lägre

kostnader för byggmaterial och byggprodukter. Det kan också bidra till ett ökat utbud av byggprodukter som kan återanvändas, vilket kan leda till en lägre kostnad för de som använder sådana byggprodukter i stället för nyttiverkade.

Avfallsverksamheter som innehar separat insamlat avfall som samlats in för förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning påverkas genom att de i högre utsträckning behöver säkerställa att avfallet förbereds för återanvändning eller materialåtervinns och inte förbränns. Detta kommer troligtvis innebära att mer avfall i rena fraktioner kommer göras tillgängligt för återvinningsverksamheter, vilket kan förväntas bidra till förbättrade marknadsförutsättningar för dessa aktörer. Det kan uppstå en ökad efterfrågan från andra medlemsstater att exportera avfall till Sverige för energiåtervinning.

Förslaget om en skyldighet att erbjuda andra att förbereda avfall för återanvändning väntas bidra positivt till verksamheter som förbereder avfall för återanvändning om än i liten utsträckning. Förslaget får också konsekvenser för de aktörer som yrkesmässigt samlar in och behandlar avfall som inte avses förberedas för återanvändning, eftersom de är skyldiga att på begäran lämna information om avfallet och ge den som gjort en förfrågan tillgång till avfallet. Detta blir en ny skyldighet för verksamheterna och i den mån förfrågningar görs kommer det att bli fråga om en mindre kostnad för att uppfylla skyldigheterna. Förslaget kan också innebära inkomster för dessa aktörer om de får ersättning för avfall som överläts. Det går enligt förslagsställaren inte att på förhand uppskatta varken kostnader eller intäkter eftersom dessa kommer att bero på flera olika faktorer, t.ex. hur många förfrågningar en verksamhet får och hur mycket avfall som kan, men inte ska, förberedas för återanvändning som en verksamhet innehar. Exempel på verksamheter som kan få förfrågningar enligt de nya reglerna är de som samlar in och behandlar avfall som omfattas av vissa producentansvar. Bedömningen är att det finns störst potential för att öka återanvändningen för elutrustning och batterier genom att andra aktörer än konventionella avfallsbehandlare ges tillgång till avfallet.

Förslaget om frival innebär att drygt en miljon ton avfall per år öppnas för konkurrens. Det innebär att den konkurrensutsatta delen av marknaden för insamling av avfall ökar. Ändringen innebär att avfallsentreprenörer i större utsträckning kan erbjuda helhetslösningar till verksamheter där allt avfall kan samlas in av en och samma aktör. Förslaget kan vidare påverka antalet avfallstransporter. Dessa förväntas öka om flera närliggande verksamheter väljer olika entreprenörer för insamling och minska om en och samma avfallsinsamlare kan samla in både kommunalt och annat avfall från samma verksamhet.

Hur en leverantör av varor påverkas kan förväntas variera mycket bland annat beroende av hur brett sortimentet är, hur komplexa varorna är och hur många leverantörer som används. Kostnaderna kommer dels att bestå i implementeringskostnader, t.ex. kostnader för att skaffa information om de nya kraven, utforma rutiner och system för rapporteringen och utbilda personal, dels löpande kostnader som inkluderar kostnad för att lämna uppgifterna och ajourhållning av system och processer kopplade till informationshantering.

I Sverige sker i dag ingen regenerering av olja, däremot exporteras spillolja från Sverige till Tyskland där regenereringsanläggningar finns. Det finns några anläggningar i Sverige som hanterar spillolja på ett regenereringsliknande sätt och förslagen om spilloljor kan innebära en ökad efterfrågan på anläggningar som regenererar spillolja.

Förslaget om förebyggande av förpackningsavfall innebär att den som driver ett insamlingssystem kan bli skyldig att lämna information om fördelarna med återanvändbara förpackningar både till användare och producenter. Det blir en tillkommande uppgift för de som driver insamlingssystemen och

kostnaderna kan antas hamna på de som är anslutna till systemen eftersom verksamheten finansieras med avgifter och i förlängningen på de som köper de förpackade varorna.

Kravet på att lämna antecknade uppgifter digitalt till Naturvårdsverket kan på sikt innebära förenkling och möjligheter till effektivisering och besparingar för verksamhetsutövarna. Verksamhetsutövarna kommer dock att behöva anpassa sina administrativa system för att hantera informationen och överföra den digitalt till avfallsregistret. Hur mycket en sådan anpassning kommer att kosta varierar från fall till fall och är svår att kvantifiera. Om uppgiftslämnandet integreras med fakturerings-/affärssystem kan potentialen för besparingar i verksamheten antas öka. Det kan också tänkas att en del verksamheter kommer att få kostnader i form av t.ex. internutbildningar för att man vill säkerställa att relevant personal i verksamheten har kunskap om avfallsregistret. Naturvårdsverket har uppskattat den genomsnittliga tidsåtgången för verksamhetsutövare att uppfylla samtliga krav på tillstånds- och anmälningsskyldiga avfallsverksamheter som behandlar och hanterar farligt avfall att lämna uppgifter om avfallet digitalt till avfallsregistret till ca 13 timmar. Kostnaden för det genomsnittliga företaget blir i så fall cirka 5 700 kr per år. Då Naturvårdsverket uppskattar att det finns ca 4 800 tillstånds- och anmälningsskyldiga avfallsverksamheter i Sverige blir i så fall den totala årliga tillkommande kostnaden för dessa 27 miljoner kr. För att göra en mer övergripande uppskattning av kostnaderna för samtliga aktörer som berörs kan man utgå ifrån att alla yrkesmässiga verksamheter kan antas generera farligt avfall i någon utsträckning. Det innebär att nuvarande anteckningsskyldighet i 55 § avfallsförordningen gäller för samtliga yrkesmässiga verksamheter i Sverige idag, vilka uppgår till ca en miljon. Naturvårdsverket har uppskattat den genomsnittliga tidsåtgången för att uppfylla samtliga tillkommande krav på alla yrkesmässiga verksamheter som kan antas generera farligt avfall att lämna uppgifter om avfallet digitalt till avfallsregistret till ca två timmar. Beroende på hur verksamhetsutövaren väljer att fullgöra sin plikt samt hur exempelvis verksamheten är organiserad kan kostnaden variera. Det innebär i praktiken att det kan vara mycket fler eller färre timmar för en specifik verksamhet. Kostnaden för det genomsnittliga företaget blir i så fall i cirka 867 kr per år. Då Naturvårdsverket uppskattar att det finns ca en miljon yrkesmässiga verksamheter i Sverige blir i så fall den totala tillkommande kostnaden för dessa 867 miljoner kr per år.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet inser svårigheterna att kvantifiera effekter av många av förslagen, då de beror på ett flertal olika faktorer och framtida utveckling. Regelrådet ser positivt på att förslagsställaren redogör för de svårigheter att kvantifiera som finns och i dessa fall i stället för utförliga kvalitativa resonemang kring förslagets möjliga effekter. Regelrådet har inte haft anledning att ifrågasätta kvantifieringar eller kvalitativa resonemang, men erfar bland annat att det finns viss tveksamhet bland branschföreträdare om den uppskattade tidsåtgången för att lämna tillkommande uppgifter till avfallsregistret på så sätt att den skulle vara kraftigt underskattad och endast representativ för små företag.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger att förslaget om frival innebär att drygt en miljon ton avfall per år öppnas för konkurrens, vilket innebär att den konkurrensutsatta delen av marknaden för insamling av avfall ökar. Förslagsställaren anger att för verksamheter som har egna avfallsabonnemang kan benägenheten att välja en annan aktör än kommunen förväntas vara högre. Typiska verksamheter inom denna grupp är större livsmedelsbutiker, restauranger och köpcentrum som ligger fristående. Verksamheternas val av avfallsinsamlare kommer göras utifrån flera aspekter där pris kommer vara viktigt, men även miljö, teknik och smidighet kan driva efterfrågan. Ordningen innebär att det kan uppstå konkurrens inom ett avfallsslag som tidigare legat inom ramen för kommunernas ansvar, vilket enligt återvinningsbranschen

kan förväntas utveckla marknaden i en mer effektiv och kundorienterad riktning. Det är exempelvis tänkbart att nya insamlingssystem som är mindre utrymmeskrävande kan komma att utvecklas. Marknadsutvecklingen kan förväntas vara som störst där avfallsmängderna är som störst och där det finns stora möjligheter att använda avfallet som resurs.

Avfallsverksamheter som innehar separat insamlat avfall, som samlats in för förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning, påverkas genom att de i högre utsträckning behöver säkerställa att avfallet förbereds för återanvändning eller materialåtervinns och inte förbränns. Detta kommer troligtvis innebära att mer avfall i rena fraktioner kommer göras tillgängligt för återvinningsverksamheter, vilket kan förväntas bidra till förbättrade marknadsförutsättningar för dessa aktörer. Det kan uppstå en ökad efterfrågan från andra medlemsstater att exportera avfall till Sverige för energiåtervinning. Genom direktivet om ändring av deponidirektivet införs ett bindande mål om att deponering av kommunalt avfall ska minska till 10 procent eller mindre år 2035. Många medlemsstater deponerar i dag över 60 procent av sitt kommunala avfall, och flera medlemsstater saknar egen förbränningskapacitet.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren ger flera exempel på hur konkurrensförhållanden kan påverkas av förslagen. Det hade enligt Regelrådet varit önskvärt om förslagsställaren i större utsträckning också hade resonerat kring konkurrenspåverkan i de fall förslagen går utöver minimikraven i direktiven eller då man valt nationella lösningar som skiljer sig från andra EU-medlemsstater.

Regelrådet finner dock redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det framgår inte helt tydligt huruvida förslagsställaren resonerat kring regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet anser dock att befintlig redovisning av förslagets effekter är så pass utförlig att otydlighet i eller avsaknad av en särskild beskrivning av påverkan på företag i andra avseenden inte utgör en stor brist i detta ärende.

Regelrådet finner avsaknad av redovisning av regleringens påverkan på företag i andra avseenden godtagbar i detta ärende.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det förekommer något enstaka fall där förutsättningar och effekter för små företag omnämns, men såvitt Regelrådet kan bedöma har förslagsställaren inte beskrivit huruvida särskilda hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning. Som tidigare angivits saknas även redovisning av berörda företags storlek i de båda konsekvensutredningarna.

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

Sammantagen bedömning

De två promemoriorna med tillhörande konsekvensutredningar innehåller många författningsförslag med anledning av genomförandet av de sex ändrade EU-direktiven i svensk rätt. Regelrådet har inte haft möjlighet att detaljgranska varje delförslag eller bedöma huruvida alla effekter konsekvensutretts, men konstaterar att förslagsställarna synes ha gjort en gedigen utredning och redovisning av flertalet relevanta aspekter trots komplexiteten i regelverken. Det förekommer vissa brister kopplade till beskrivningen av alternativa lösningar och överensstämelsen med EU-rätten. Andra brister rör

avsaknad av redovisning av berörda företags storlek och särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. I flera delar håller dock konsekvensutredningarna en mycket hög kvalitet.

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

Regelrådet noterar att den ena förslagsställaren inte samrått med branschorganisationer inom ramen för sitt uppdrag, utan endast andra myndigheter. Det framkommer inte om den andra förslagsställaren samrått med berörda branscher. Regelrådet vill i detta sammanhang uppmuntra till sådana samråd och dialoger. Regelrådet hade gärna också sett att de två konsekvensutredningarna hade jämkats ihop till en för större enhetlighet och för att motverka eventuellt motstridiga uppgifter.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 december 2019.

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