

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Reformering av avfallslagstiftningen för ökad materialåtervinning och för mer cirkulär ekonomi (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

I flera avseenden håller konsekvensutredningen en tillräcklig kvalitet. Inte minst beskrivningar av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas och alternativa lösningar är utförliga och tydliga. Det är också bra att det framgår några exempel på hur hänsyn tagits till små företag. Beskrivningen av berörda företag är tillräckligt tydlig men i övrigt är det i flera fall så att konsekvenser för företag hade behövt bli tydligare. Detta gäller både påverkan på kostnader och intäkter och påverkan på konkurrensförhållanden för företag. Åtgärder för att begränsa förslagens kostnader och andra effekter hade behövt beskrivas tydligare även om viss information finns och det samma kan sägas om hur och när förslaget kan utvärderas. Sammantaget är det alltför många aspekter som hade behövt förtydligas för att helheten ska anses tillräcklig, även om det i och för sig är så att det finns värdefull information i den befintliga beskrivningen.

Innehållet i förslaget

Förslaget innehåller bland annat att det ska ges utvidgade möjligheter för andra att hantera kommunalt avfall som kommunen ansvarar för. Yrkesmässiga verksamheter ska själva få hantera sitt kommunala avfall om detta behandlas på ett sätt som uppfyller vissa kriterier. Det föreslås också att kommunen senast år 2027 ska tillhandahålla insamlingssystem för återanvändning av produkter från hushåll och att bland andra företag och sammanslutningar ska ges kostnadsfri tillgång till de insamlade produkterna. Det ingår ett stort antal delförslag, såväl i form av materiella ändringar som av mer förtydligande och redaktionell karaktär. Det föreslås vissa nya avgifter. Regelrådets granskning fokuserar på de delar av förslaget som bedöms ge effekter av betydelse för företag.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I konsekvensutredningen anges bland annat att det övergripande problemet är att värdefulla produkter och material går förlorade i de avfallsmängder som uppstår och hur hanteringen av avfallet görs. En ineffektiv resurshantering medför ökad klimat- och miljöpåverkan samtidigt som material och produkter inte används för att skapa marknadsmässiga och konkurrenskraftiga cirkulära affärsmodeller. Det tydliggörs genom att Sverige har fått en

varning av EU-kommissionen eftersom det finns risk att målen i avfallsdirektivet om att minst 55 viktprocent av det kommunala avfallet ska förberedas för återanvändning eller materialåtervinns senast 2025, minst 60 viktprocent senast 2030 och minst 65 viktprocent senast 2035 inte kommer att nås. Utöver problemet att för lite av det kommunala avfallet förbereds för återanvändning och materialåtervinns är de specifika problemen med ottydligt ansvar för hantering av avfall och för att bidra till att nå målen, bristande avfallsplanering, ottydlig och bristande tillsyn, bristande uppföljningssystem och rapportering i fokus i promemorian. Detta anges medför att det saknas en långsiktighet som är nödvändig för att näringsliv och kommuner ska investera i nödvändiga innovativa tekniska lösningar för insamling, sortering och behandling av avfall och andra cirkulära affärsmodeller. Dessa problem förtydligas i respektive avsnitt i promemorian. Den övergripande förändring som eftersträvas anges vara att mängden kommunalt avfall minskar, att mer avfall förbereds för återanvändning och att mer avfall materialåtervinns. Utöver den övergripande beskrivningen i konsekvensutredningen (kapitel 16) finns beskrivningar av bakgrund och syfte på flera andra ställen i promemorian.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av problem som förslagsställaren identifierat i dagens situation som har en viss bredd. Det är bra att det inte enbart hänvisas till att EU-kommissionens agerande föranleder svenska insatser utan att det också framgår vilka konkreta förhållanden som förslagsställaren bedömt behöver åtgärdas.

Regelrådet finner problembeskrivning och redovisning av syfte med förslaget godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Det anges finnas ett antal beslutade styrmedel och åtgärder som inte genomförts fullt ut ännu och som förväntas bidra till att nå målet om förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall. Det handlar främst om kravet på fastighetsnära separat insamling av bioavfall från hushåll och verksamheter som gäller från den 1 januari 2024, separat insamling av textil som träder i kraft den 1 januari 2025 och fastighetsnära insamling av förpackningsavfall senast den 1 januari 2027. Naturvårdsverket anges emellertid ha bedömt att redan beslutade styrmedel och åtgärder inte räcker till för att nå målet till 2025. År 2022 var nivån av det kommunala avfallet som materialåtervanns eller förbereddes för återanvändning cirka 17 procent under målet. Vidtas inga ytterligare åtgärder förväntas därför Sverige inte nå materialåtervinningsmålet i avfallsdirektivet till 2025 eller de efterföljande åren och inte heller de nya målen 2030 och 2035. Om målet inte uppnås i tid kommer EU-kommissionen inleda ett överträdelseärende mot Sverige för att inte alla nödvändiga åtgärder för att uppnå materialåtervinningsmålet har vidtagits, vilket ytterst kan leda till omfattande böter om Sverige fälls i EU-domstolen. Den 26 juli 2024 inleddes ett överträdelseärende med anledning av att Sverige inte uppfyllde återvinningsmålet för 2021. Sedan den 1 januari 2021 finns en ny inkomstkälla till EU-budgeten under 2021–2027: en avgift på plastförpackningsavfall som inte återvinns. En enhetlig uttagssats på 0,80 euro per kg tas ut på de plastförpackningar som inte återvinns. För Sveriges del har avgiften hittills inneburit kostnader för statsbudgeten i storleksordningen 2,1 miljarder kronor per år. EU-avgiften bedöms kvarstå på samma höga nivå eller öka om inga ytterligare åtgärder vidtas, givet samma mätmetod.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas som är utförlig och tydlig. Det är bra att beskrivningen inte enbart omfattar dagens situation utan även viss information om vilken utveckling över tid som förslagsställaren bedömer kan förväntas om ingen åtgärd vidtas. Vidare är det positivt för

helhetsbilden att det framgår att även nyligen beslutade andra åtgärder vägs in när nollalternativet bedöms.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

I konsekvensutredningen anges att de förslag som lämnas i promemorian har utarbetats genom att analysera alternativa utformningar av förslagen och för- och nackdelar med alternativ. Dessa analyser anges redovisas under respektive avsnitt. Vid framtagandet av förslagen har en avvägning gjorts när det gäller vilka kostnader ett förslag medför i relation till dess nytta. Utgångspunkten anges vara att förslagen inte ska medföra kostnader utöver vad som är motiverat i relation till den nytta de ger. Promemorian innehåller många förslag som tillsammans syftar till att omhänderta problemet och den förändring som eftersträvas. Alternativet till att genomföra alla förslagen i promemorian anges vara att välja bort några av förslagen med risk att det innebär att den förändring som eftersträvas då inte kan uppnås.

Sidorna 100 – 104 i promemorian finns resonemang om hur ansvar för kommunalt avfall bör utformas. Det anges att kommunalt avfall idag utgörs av avfall från hushåll och sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll. Det gäller dock inte avfall från tillverkning, avfall från jord- och skogsbruk, avfall från fiske, avfall från septiktankar, avloppsnät och avloppsrening, bygg- och rivningsavfall, och uttjänade bilar. Uttrycket finns i avfallsdirektivet men har inte genomförts ordagrant (artikel 3.2b). Frågan om ansvar för den del av det kommunala avfallet som utgörs av "sådant avfall från andra källor som till sin art och sammansättning liknar avfall från hushåll" och som produceras av verksamheter anges ha analyserats och utretts vid flera tillfällen. Det redovisas information om dessa analyser, vad som föreslagits och vad remissinstanser har ansett om tidigare förslag. En fråga som tas upp är så kallat frival. Med frival menas att den som är skyldig att betala renhållningsavgift får hantera kommunalt avfall som har producerats i eller i samband med yrkesmässig verksamhet på något annat sätt än genom att lämna det till kommunen eller den som kommunen anlitar, dvs. att göra ett eget val. Det redovisas specifik information om vad utredande myndigheter och remissinstanser har ansett om detta.

Förslagsställaren anger att det finns många invändningar mot ett system med ett ansvar som är frivilligt och som kan variera över tid. Att få en frivalslösning att fungera i praktiken anges vara svårt. Oavsett hur långa tidsfrister som läggs in för en verksamhet att anmäla till kommunen att de vill nyttja sitt frival eller inte, blir det mycket svårt för kommunen att planera sin avfallshantering. Att upphandla en entreprenör utan att veta vilka avfall som ska hämtas och att sätta avfallstaxor på ett korrekt sätt anges vara svårt med ett frivalssystem. Det bedöms också som svårt för tillsynsmyndigheten att bedriva tillsyn över ett frivalsansvar, eftersom ansvaret kan variera över tiden. Det skulle enligt förslagsställaren också bli svårt för tillsynsmyndigheten att kunna få in de uppgifter som krävs för att kunna följa upp avfallsmängder och hur avfallet har hanterats. Dessa uppgifter anges vara avgörande för att rapporteringen och måluppfyllelsen enligt avfallsdirektivet ska bli korrekt. Förslagsställarens bedömning är därför att de krav som följer av EU-lagstiftningen när det gäller ansvaret för hanteringen av avfallet enligt avfallshierarkin, kostnadsansvaret och rapporteringen, gör att en generell frivalslösning förväntas bli väldigt administrativt betungande för såväl företag som kommuner och tillsynsmyndigheter, vilket därför bedöms som ett alternativ som inte bör införas.

Förslagsställaren anger vidare att Avfall Sverige, Svensk Dagligvaruhandel och Återvinningsindustrierna har föreslagit att kommunalt avfall från detaljhandeln ska undantas från kommunalt ansvar. Naturvårdsverket föreslår en frivillslösning för kommunalt avfall från detaljhandeln. Kommunerna har uppgett till Naturvårdsverket att förändringarna i ansvaret som gjordes i samband med införandet av uttrycket kommunalt avfall har blivit mest kännbart för butiker inom detaljhandeln, i synnerhet livsmedelsbutikerna. Dessa anges i många fall ha en väl fungerande avfallshantering utanför kommunens system, i enlighet med tidigare rättspraxis om hushållsavfall och därmed jämförligt avfall (MÖD 2012:49). Det redovisas ytterligare information om synpunkter från branschorganisationer och andra berörda.

Förslagsställarens bedömning anges sammantaget att det finns skäl att begränsa kommunens ansvar för kommunalt avfall och att återskapa det rättsläge som gällde före den 1 augusti 2020. Begränsningen av kommunens ansvar bör emellertid utformas på sådant sätt att allt kommunalt avfall från detaljhandel med livsmedel undantas från kommunens ansvar. Ansvaret bör i stället läggas på avfallsproducenten som i det här fallet är detaljhandeln med livsmedel. Den invändning som funnits från bland andra Svensk Handel om svårigheter för detaljhandel med livsmedel i glesbygdskommuner där det kan vara svårt att hitta avfallsentreprenörer som erbjuder avfallshanteringstjänster anges omhändertas i promemorian i avsnitt 5.3 där det föreslås att kommunen ska få ett andrahandsansvar för detta kommunala avfall under vissa omständigheter. Sammanfattningsvis bör det alltså enligt förslagsställaren införas en skyldighet för detaljhandel med livsmedel att ansvara för det kommunala avfall som produceras i den yrkesmässiga verksamheten.

Förslaget att flytta ansvaret för kommunalt avfall från kommunen till detaljhandel med livsmedel anges medföra att det behövs en definition av vilka aktörer som omfattas. Det redovisas information om detta och beskrivs för- och nackdelar med att inkludera olika verksamheter. Det anges också specifika verksamheter som inte borde räknas in, och skäl för detta. Det finns också resonemang om för- och nackdelar med olika alternativ för ansvaret för förbrukat matfett och kontorspapper.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns i förekommande fall bedömningar av alternativa lösningar för hur ändringar i regelverket ska göras. Det beskrivs för- och nackdelar med alternativ som väljs bort. Sett till de aspekter som Regelrådet har ett särskilt ansvar att beakta är det positivt att det redovisas viss information om vilka för- och nackdelar som skulle kunna bli aktuella för berörda företag med olika alternativ. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

I konsekvensutredningen anges att verksamheter och hushåll berörs av förslagen. I verksamheter ingår företag, myndigheter och organisationer. I SCB:s företagsregister finns 1,3 miljoner aktiva verksamheter och 1,4 miljoner arbetsställen. Verksamheter berörs både som avfallsproducenter och som verksamheter som hanterar avfall (se avsnitt 16.5.1). Förslaget om att detaljhandeln med livsmedel ska överta ansvaret för hanteringen av kommunalt avfall som produceras i verksamheten anges beröra cirka 9 300 företag med sammanlagt 10 871 arbetsställen. Av arbetsställena har drygt 60 procent mindre än fem anställda. Förbrukat matfett produceras i huvudsak vid tillagning av mat och förväntas beröra drygt 31 700 företag som tillsammans har nästan 34 000 arbetsställen. Av dessa arbetsställen är det 65 procent som har färre än fem anställda. Det saknas uppgifter om i vilken utsträckning kommuner har gjort undantag gällande ansvaret för det kommunala

avfallet i sina föreskrifter för avfallshantering eller gett dispenser till verksamheter. Utgångspunkten är därför att det kommunala avfall som uppstår i de berörda verksamheterna i nuläget ska hanteras av kommunen. Det anges vidare att alla verksamheter antas producera avfall i form av förbrukat kontorspapper och därmed beröras av förslaget om ansvar för hantering av sådant avfall. Därutöver anges att insamlingen av livsmedels- eller köksavfall respektive restavfall i 61 procent av kommunerna i huvudsak görs av privata avfallsbolag, i 36 procent av kommunerna i egen regi och i resterande 3 procent av en kombination av privata utförare och kommunens regi. Behandlingen av avfallet genomförs antingen i egen regi av kommunerna eller av en extern utförare efter upphandling, som kan vara en annan kommun, annat kommunalägt bolag eller ett privat företag. Länsstyrelsen anges ha ett nationellt register över transportörer som har tillstånd eller gjort anmälan om transport av avfall enligt 5 kap avfallsförordningen eller enligt Naturvårdsverkets forskrift NFS 2022:2. Innehåller även företag som anmält yrkesmässig insamling av avfall och handlare och mäklare av avfall enligt avfallsförordningen. Enligt länsstyrelsens nationella register finns det 203 handlare och mäklare av avfall, 220 yrkesmässiga insamlare, 116 verksamheter som anmält transport av icke-farligt avfall och 13 864 verksamheter som har tillstånd för transport av icke-farligt avfall. Det anges också att enligt promemoria från oktober 2019 som föreslog hur genomförandet av det reviderade avfallsdirektivet skulle göras finns det cirka 1 100 tillstånds- och/eller anmälningspliktiga återvinningsverksamheter, varav cirka 850 bedriver tillståndspliktig återvinningsverksamhet. Det finns 34 avfallsförbränningsanläggningar i Sverige som har tillstånd att energiutvinna kommunalt avfall. Vidare anges att verksamheter som producerar varor av återvunnen råvara berörs. Därutöver anges att det i Sveriges finns totalt cirka 141 000 hyreshusenheter som innefattar både flerfamiljshus (bostadsrätter och hyresrätter) och fastigheter med lokaler. Fastighetsägare är bostadsrättsföreningar, privata fastighetsägare eller kommunägda bostadsbolag. Förslaget om utsortering av fler typer av avfall och material kan påverka dessa.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av berörda företag som ger en bild av att i princip alla företag som producerar eller hanterar avfall kan påverkas av någon del av förslagen. Det finns också mer specifik information om några branscher som berörs direkt av vissa delförslag. Det finns inte information om de berörda företagens antal i alla de branscher för vilken specifik information anges, men i många fall. I några fall finns det också information om företagens storlek. Regelrådet kan konstatera följande. Det anges inte uttryckligen i den nu gällande förordningen om konsekvensutredningar att en beskrivning av berörda företag ska finnas, eller vad en sådan beskrivning ska innehålla. Regelrådet bedömer ändå att om ett förslag ger effekter av betydelse för företag är det i normalfallet nödvändigt att ge en bild av dessa företag, även om det kan variera från fall till fall hur detaljerad denna behöver vara och även hur lätt det är att ge specifik information. Eftersom det finns tydlig information om berörda branscher och i viss mån tydlig information om företagens antal samt viss information om företagens storlek i åtminstone ett fall där det lämnas ett delförslag som specifikt berör dessa, kan beskrivningen ses som tillräcklig, även om det hade haft väsentligt värde om en tydligare bild hade getts av företagens storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag godtagbar.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Det anges att förslagen i promemorian syftar till ökad återanvändning och materialåtervinning och mer cirkulära affärsmodeller, vilket anges innebära nya affärsmöjligheter för verksamheter och företag. Genom tydlighet i ansvar och vilka krav som gäller anges det skapas en långsiktighet som kan främja investeringar i innovativa tekniska lösningar för

insamlingssystem, sorteringsanläggningar och andra behandlingsanläggningar. En del av förslagen berör alla verksamheter som producerar avfall medan vissa förslag framför allt berör verksamheter som hanterar avfall och begagnade produkter och andra förslag berör fastighetsägare av flerbostadshus eller där verksamhet bedrivs. Konsekvenserna för verksamheter har därför delats upp i redovisningen. Utöver de konsekvenser som refereras nedan anges förslagen innebära att verksamheterna behöver avsätta tid för att sätta sig in i de nya reglerna, anpassa den egna verksamheten efter reglerna och eventuellt omförhandla avtal, ta fram nya rutiner och uppdatera information.

När det gäller konsekvenser för verksamheter som producerar avfall anges bland annat följande. Förslagen som gäller framtagandet av och beslut om den nationella avfallsplanen förväntas ge en plan som är långsiktig och tydligare pekar ut vägen framåt. De bedöms ge ökad stabilitet och trygghet för verksamheter i deras omställning mot ökad miljömässig hållbarhet och bättre möjligheter för verksamheterna att söka ekonomiskt EU-stöd för att förbättra avfallshanteringen. Att avfallsproducentens ansvar förtydligas anges kunna medföra vissa kostnader för verksamheter som producerar avfall för att säkerställa behandlingen av avfallet och att aktörer som hanterar avfallet har de tillstånd eller har gjort de anmälningar som krävs och samtidigt större möjligheter att välja hur de vill att avfallet ska hanteras och av vilken aktör.

Detaljhandeln med livsmedel och verksamheter med förbrukat kontorspapper eller förbrukat matfett anges genom förslaget själva att behöva se till att avfallshanteringen av det aktuella avfallet följer avfallshierarkin och även stå för kostnaden för hanteringen. Om avfallet materialåtervinns kan det även innebära intäkter för den återvunna råvaran. Eftersom förändringen av ansvaret för avfallet efter införandet av uttrycket kommunalt avfall inte fullt ut har slagit igenom i praktiken anges det i vissa fall vara möjligt att behålla det system som redan finns. Förslaget medför emellertid ett förtydligande av vad ansvaret innebär vilket kan medföra att befintliga avtal kan behöva omförhandlas. Ett antal ytterligare effekter beskrivs. Det anges också att av de berörda arbetsställena har nästan 90 procent färre än 5 anställda. För många av dessa verksamheter kan mängden kommunalt avfall som omfattas av förslaget förväntas vara liten. För dessa verksamheter kan det medföra ökade kostnader när de ska byta från ett eget eller fastighetsägarens avfallsabonnemang med kommunen till att upphandla en privat aktör, speciellt för verksamheter i glesbygd. Även om eget ansvar för det kommunala avfallet kan medföra visst merarbete så antas många av de verksamheter som berörs redan i dag upphandla andra avfallstjänster.

Genom förslagen om skyldigheter att bidra till målen och uppföljning anges det förtydligas att verksamheter med ansvar för kommunalt avfall har en skyldighet att förebygga uppkomsten av avfall och säkerställa att avfallshierarkin följs vid hanteringen av det kommunala avfall som de ansvarar för. Det kan på kort sikt innebära något ökade kostnader, men på längre sikt kan kostnaderna minska om uppkomsten av avfallet förebyggs, eller om avfallet sorteras bättre så att mer kan materialåtervinnas. Förslagen om utvidgade möjligheter för yrkesmässiga verksamheter att hantera kommunalt avfall som kommunen ansvarar för och att länsstyrelsen föreslås kunna besluta om att en yrkesmässig verksamhet som bedrivs i flera kommuner inom länet får hantera sitt kommunala avfall anges ge positiva konsekvenser för verksamheter i och med att förutsägbarheten ökar och endast en ansökan behöver göras inom varje län. För de verksamheter som får ett beslut att hantera kommunalt avfall förväntas samma konsekvenser som för de verksamheter som föreslås få ansvar för det kommunala avfallet. Skillnaden är att ansökan om undantag från kommunens ansvar endast söks av de verksamheter som själva vill ta ansvar för hanteringen av kommunalt avfall eller enskilda avfallsströmmar som är kommunalt avfall och därmed har en plan för hanteringen av avfallet.

För den verksamhet som väljer att ansöka om att hantera kommunalt avfall tillkommer en prövningsavgift på 1 660 kr och om de beviljas så blir det en tillsynsavgift årligen på 1 000 kr.

Förtydligandet av behovet av eftersortering kan innebära ökade kostnader för avfallsproducenter, eftersom de ska stå för kostnaderna för hanteringen av det avfall som de producerat. Kostnadsförändringen kvantifieras inte. Förslaget syftar även till att främja att mer avfall kan materialåtervinnas som ny råvara, vilket anges kunna innebära en intäkt för avfallsproducenten. Förslaget att förpackningsavfall som yrkesmässigt har sorterats ut från restavfallet ska lämnas till de mottagningsplatser som tillhandahålls av den största producentansvarsorganisationen bedöms innebära positiva effekter för verksamheten för plastförpackningsavfallet, eftersom avfallet kan lämnas kostnadsfritt och verksamheten inte behöver finansiera den fortsatta hanteringen. För förpackningsavfall som består av annat material som kan ha ett positivt värde kan förslaget innebära att verksamheten inte kan tillgodogöra sig den intäkten. Förslaget att utvidga undantaget från kravet på att skilja förpackningar från dess innehåll till smittförande avfall och vid förverkande och beslag bedöms underlätta hanteringen. Även andra delförslag och deras effekter beskrivs. Kvantifiering görs inte för de kostnads- och intäktsförändringar som i förekommande fall nämns.

Förslaget om att flytta ansvar för visst kommunalt avfall (kontorspapper och matfett) förväntas medföra att efterfrågan på privata avfallsaktörers tjänster ökar i de kommuner där kommunen i dag sköter insamlingen i egen regi. Kraven på yrkesmässiga insamlare att rapportera uppgifter om det insamlade kommunala avfallet till Naturvårdsverket anges innebära ökade kostnader för insamlare, men kostnaden anges kunna överföras till avfallsproducenten. Försenad rapportering medför en miljösanktionsavgift på 10 000 kr. Förslaget om utvidgade möjligheter för yrkesmässiga verksamheter att hantera kommunalt avfall förväntas medföra att efterfrågan på privata avfallsaktörers tjänster ökar i de kommuner där kommunen i dag sköter insamlingen i egen regi. Kraven på yrkesmässiga insamlare att rapportera uppgifter om det insamlade kommunala avfallet till Naturvårdsverket innebär ökade kostnader för insamlare, men kostnaden kan överföras till avfallsproducenten. Det tillkommer också en tillsynsavgift på 1 000 kronor för de yrkesmässiga insamlarna.

Förslaget om att kommunen ska tillhandahålla insamlingssystem för att öka servicen för hushåll och verksamheter anges innebära nya affärsmöjligheter för företag som anlitas av kommunen för att uppfylla kraven. Det beskrivs såväl möjliga intäktsförluster som möjligheter till ökad vidareförsäljning, i kvalitativa termer. Effekter av andra delförslag beskrivs också, i kvalitativa termer.

Förslaget om mottagningskriterier och kontroll kan, tillsammans med förslaget om ökad utsortering och separat insamling anges kunna medföra ökade administrativa kostnader för de företag som hanterar denna typ av avfall, vilket beskrivs i kvalitativa termer. För den som driver en förbränningsanläggning innebär förslaget att resurser behöver avsättas för att kontrollera de uppgifter som den som lämnar över avfallet för förbränning ska lämna. Mest resurser kan uppstå inledningsvis när kravet är nytt. Ett ökat resursbehov kan innebära att mottagningsavgifterna höjs.

Att länsstyrelsen tar över tillsynsansvaret för den kommunala avfallshanteringen anges inledningsvis kunna medföra behov av ökad tillsyn av kommunala bolag och privata bolag som anlitas av kommunen för avfallshantering. Förslaget om hantering av förpackningsavfall som yrkesmässigt utsorterats från restavfall anges framför allt kunna få konsekvenser för producenter och producentansvarsorganisationer för förpackningar eftersom avfallet ska

lämnas till mottagningsplatser och hanteras inom producentansvaret för förpackningar. Det kan medföra något ökade mängder utsorterat förpackningsavfall att hantera samtidigt som kostnaderna kan öka framför allt om det överlämnade avfallet innehåller mycket annat avfall än förpackningsavfall. Utsortering sker i dag främst av förpackningsavfall av plast eller metall. Det är därför främst de producenter som producerar förpackningar av de materialen som kommer att få av ökade kostnader.

Förslagen på anmälningsavgift, tillsynsavgift och miljösanktioner för marknadsdrivna system anges endast beröra ett fåtal verksamheter, mer specifikt 16 system. Förslaget innebär dels en direkt kostnad vid anmälan till Naturvårdsverket på 50 000 kr per år. Ett anmält marknadsdrivet system för återanvändning eller materialåtervinning ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 10 000 kr för verkets tillsynsverksamhet. Redan anmälda system betalar bara den årliga tillsynsavgiften.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en utförlig kvalitativ beskrivning av hur de olika delförslagen kan påverka verksamheter, inklusive företag. Detta är en förutsättning för att läsaren ska få en något tydligare bild av hur företags praktiska verksamhet kan påverkas och det är bra att den finns. Samtidigt så är det överlag ont om kvantifiering av den påverkan på kostnader och intäkter som anges finnas. Det är, utifrån ett riskbaserat perspektiv, ett mindre problem om sådan information saknas om kostnadsminskningar, men det saknas även i flera fall avseende kostnadsökningar. Regelrådet noterar att det i flera fall anges att kostnadsökningar kan föras vidare till annan part, men även om så är fallet skulle det kunna variera hur lätt det är och det skulle kunna finnas momentan påverkan på likviditet även i fall där kostnaden så småningom täcks. Regelrådet har förståelse för att den totala påverkan på kostnader och intäkter för företagen kan vara komplex och svår att beskriva. En möjlighet som kunde ha varit värd att pröva är exempelberäkningar för vad som kan antas vara typiska kategorier av företag. I befintligt skick går det inte att utläsa den samlade påverkan på kostnader och intäkter vare sig per företag eller totalt för företagen, vare sig i specifika belopp eller i intervall. Det framgår inte heller om det har gjorts försök att ge en sådan bild och vad sådana försök i så fall resulterat i. Beskrivningen hade behövt vara tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens kostnader och intäkter bristfällig.

Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser

Påverkan på konkurrens

Förslaget om en sanktion för den som driver ett marknadsdrivet system utan att ha anmält sig hos Naturvårdsverket anges innebära att incitamenten att anmäla sig ökar, vilket leder till jämnare konkurrensvillkor. Förtydligandet av behovet av ytterligare sortering av avfall som samlats in efter materialslag syftar till att främja att mer avfall kan materialåtervinnas som ny råvara, vilket innebär att värdet på materialet kan bevaras. Det kan också innebära att ny infrastruktur etableras i form av sorteringsanläggningar och att dessa kan sälja det utsorterade avfallet som ny sekundär råvara. Det skulle enligt förslagsställaren kunna innebära att det kommer att finnas ökad tillgång på sekundär råvara, vilket kommer att kunna vara en konkurrensfördel för de verksamheter som producerar varor av återvunnen råvara. Det anges (sid. 195) att förslagen som lämnas är brett utformade och träffar alla företag som ger upphov till eller behandlar såväl kommunalt avfall som icke-kommunalt avfall. Därmed bedöms inte konkurrensförhållanden påverkas, vare sig mellan branscher eller mellan enskilda företag. Samtidigt anges det att skärpt tillsyn ska minska snedvriden konkurrens.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns vissa beskrivningar av påverkan på konkurrensförhållanden. Detta är i sig positivt. En brist är emellertid att de resonemang som förs i vart fall delvis ger ett motsägelsefullt intryck. Det anges att det kan uppstå påverkan på konkurrensförhållanden och till och med att ett syfte med vissa ändringar är att minska snedvriden konkurrens, samtidigt som det anges att förslagen inte bedöms träffa konkurrensförhållanden. Resonemanget hade behövt förtydligas väsentligt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrens bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag

Det anges att vid utformningen av förslagen har hänsyn tagits till små företag. Det gäller till exempel förslaget att begära att kommunen ska överta ansvaret för kommunalt avfall, där ansvaret flyttas från kommunen till en yrkesmässig verksamhet. Vad som åsyftas i detta avseende anges bland annat innebära följande. Kommunens ansvar för förbrukat matfett, förbrukat kontorspapper och kommunalt avfall från detaljhandel med livsmedel föreslås flyttas från kommunen. Enligt Naturvårdsverket är kommunerna och Svensk Handel överens om att det kan uppstå vissa situationer där kommunerna kan behöva ta ansvar för det avfall som undantagits från det kommunala ansvaret. Det kan vara fallet i glesbygdskommuner eller när det gäller små aktörer med små mängder avfall. Anledningen till detta kan vara att det på den aktuella orten inte finns ett utbud av avfallstjänster. De avfallsmängder som uppkommer i till exempel små butiker kan hanteras i kommunens vanliga system, ibland också i samband med den vanliga insamlingsrutten. Det kan dock finnas svårigheter för mindre handlare i glesbygd att anlita privata entreprenörer. Det bör därför finnas ett kommunalt andrahandsansvar som innebär att kommunen i vissa fall, efter begäran av verksamhetsutövaren, får tillbaka ansvaret för sådant avfall som annars är undantaget från det kommunala ansvaret. Bedömningen är emellertid att detta inte enbart ska vara avhängigt verksamhetsutövarens bedömning, utan att det endast bör gälla under vissa omständigheter. Förslagsställaren anger att det också har även vägts in i de förslag som lämnas i promemorian att det är yrkesmässiga insamlare som ska rapportera uppgifter om kommunalt avfall och inte verksamheterna. I övrigt anges inte förslagen vara av sådan karaktär att ytterligare hänsyn behöver tas till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns några beskrivningar av hur särskild hänsyn till små företag har tagits. Detta är relevant och värdefull information. Det hade kunnat förbättra konsekvensutredningens transparens ytterligare om det hade utvecklats något av vilka skäl som förslagsställaren anser att enbart de aktuella exemplen medför behov av särskilda hänsyn till små företag. Detta är emellertid inte obligatoriskt.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag godtagbar.

Andra relevanta konsekvenser

Förslagen förväntas leda till en minskning av avfallsmängderna. Att mängden avfall som ska hanteras minskar förväntas minska behovet av transporter, avfallsbehandling och energianvändning. Utöver detta anges viss information om miljökonsekvenser och andra konsekvenser som inte ligger inom Regelrådets ansvarsområde att yttra sig över.

Regelrådet finner redovisningen av andra relevanta konsekvenser godtagbar.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Inget avsnitt med rubriken "Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter" finns i promemorian. Som har refererats ovan finns det vissa anpassningar i förslaget till fall där ansvar som i annat fall skulle ha legat på en yrkesmässig verksamhet blir ett ansvar för kommunen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om hur förslagsställaren i några fall strävat att begränsa kostnader för små företag. Det är emellertid oklart om dessa exempel är de enda anpassningar som varit möjliga att göra eller om andra modifieringar har övervägts. Det hade behövts en något tydligare beskrivning av denna aspekt.

Regelrådet finner redovisningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att de författningsförslag som lämnas i promemorian syftar till att fler produkter ska återanvändas och mer avfall materialåtervinnas. Det föreslås att författningsförändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026 så att verksamheter och kommuner får tid att anpassa sig till de nya reglerna. Särskilda övergångsbestämmelser föreslås för pågående mål och ärenden. Vidare anges det finnas behov av speciella informationsinsatser för vissa av förslagen. Förslagen kommer att medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter om ny och förändrad lagstiftning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av de överväganden som ligger bakom valet av tidpunkt för ikraftträdande och det har också angetts såväl att behov av speciella informationsinsatser bedöms finnas som vem som tänks ansvara för detta.

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

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Enligt förslaget ska Naturvårdsverket årligen följa upp måluppfyllelsen när det gäller det kommunala avfallet och föreslå åtgärder om myndigheten bedömer att målen inte kommer att nås. En sådan uppföljning bedöms vara tillräcklig för att utvärdera konsekvenserna av förslagen i denna promemoria. Även den regelbundna revideringen av den nationella avfallsplanen innebär en regelbunden uppföljning av förslagen och dess konsekvenser. Det bedöms inte behövas någon utvärdering utöver detta.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade behövts en något tydligare beskrivning av hur utvärdering ska gå till, även om det framgår med vilka intervall som det görs. Inte minst mot bakgrund av att förslaget är omfattande och framstår som komplext hade det varit motiverat. Eftersom det är tydligt att det kommer att finnas en påverkan på företag som i vart fall skulle kunna vara betydande hade det också varit motiverat med information om hur konsekvenser för företag avses utvärderas.

Regelrådet finner redovisningen av hur och när förslaget kan utvärderas bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Bedömningen anges vara att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Förslagen har sin grund i avfallsdirektivet, förpackningsdirektivet och deponidirektivet. Förslagen medför att de svenska bestämmelserna på ett tydligare sätt genomför direktiven. De föreslagna ändringarna går inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges EU-medlemskap. Mot bakgrund av kommissionens varning till Sverige för att det finns en risk att det inom EU överenskomna materialåtervinningsmålen för 2025 (och 2030 och 2035) inte kommer att nås, är förändringar i den svenska lagstiftningen nödvändiga. Förslagen är avsedda att komma till rätta med de brister som kommissionen pekat på.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om hur förslaget förhåller sig till EU-rätten generellt, att det inte bedöms gå utöver minimikraven och varför detta bedöms vara fallet. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Inget övrigt finns att anföra.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 februari 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Per Högström.

Anna-Lena Bohm
Ordförande

Per Högström
Föredragande