

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.

Miljö- och energidepartementet

## Yttrande över promemoria om Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren

### Regelrådets ställningstagande

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

### Innehållet i förslaget

I remissen föreslås ändrade bestämmelser i miljöbalken (1998:808), förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, avfallsförordningen (2011:927), förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter, förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar och förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper.

Av remissen framgår att förslaget innebär att alla producenter av förpackningar samt tidningar och tidningspapper ska tillhandahålla ett tillståndspliktigt rikstäckande insamlingssystem eller vara ansluten till ett sådant insamlingssystem, som ska ta operativt och finansiellt ansvar för att samla in och behandla förpackningsavfall och returpapper. Tillstånden blir tidsbegränsade. Kravet på ekonomisk säkerhet vidgas. Fr.o.m. 1 januari 2021 ska insamlingssystemen transportera bort returpapper och hushållens förpackningsavfall av de vanligast förekommande materialen (papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall) från 60 procent av alla bostadsfastigheter. Fr.o.m. 1 april 2025 ska borttransport ske från alla bostadsfastigheter eller från insamlingsplatser i deras närhet om borttransportkravet är oskäligt p.g.a. exempelvis fastighetens belägenhet. Skrymmande s.k. sällanköpsförpackningar och alla andra förpackningsmaterial ska kunna lämnas på en insamlingsplats som är lättillgänglig. Det ska finnas insamlingsplatser för förpackningsavfall i utemiljöer där många människor vistas, till exempel badplatser och parker. Den som driver ett insamlingssystem för förpackningsavfall ska informera hushåll och producenter om syftet med materialutnyttjande och om möjligheterna att materialutnyttja olika förpackningsmaterial. Kommuner får samla in förpackningsavfall och returpapper endast om de har avtal med ett tillståndspliktigt insamlingssystem. En anmälningsplikt föreslås för dem som utan att vara tillståndspliktiga samlar in förpackningsavfall eller returpapper från verksamheter. Det föreslås sanktioner och avgifter för prövning och tillsyn. Vidare föreslås ändringar i utsorteringskraven så att hushållen sorterar ut material som ska lämnas till ett pant- eller insamlingssystem från restavfallet.

Producentbegreppet ändras så att det bara kan finnas en producent per tidning eller tidningspapper och en till två producenter per förpackning. Nya definitioner föreslås för serviceförpackning, tidningspapper och att släppa ut en tidning och förpackning på den svenska marknaden. Producenternas ansvar för förpackningarnas utformning och krav på förpackningarnas utformning tydliggörs. Förpackningar ska anses uppfylla förpackningsförordningens krav på utformning om de uppfyller kriterierna i relevanta harmoniserade standarder som har utarbetats av EU-kommissionen.

Det föreslås att om en förpackning anger vilket förpackningsmaterial som har använts så ska det ske enligt kommissionens beslut om fastställande av identifieringssystem för förpackningsmaterial i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv om förpackningar och förpackningsavfall. Det föreslås upplysningsbestämmelser om att det finns bestämmelser om tungmetaller i förpackningsmaterial och om material i kontakt med livsmedel.

De föreslagna ändrade bestämmelserna i förordning (2014:1073) om producentansvar för förpackningar och förordningen (2014:1074) om producentansvar för returpapper föreslås träda i kraft 1 januari 2019. Bestämmelserna om att borttransport av förpackningsavfall respektive returpapper ska göras från alla bostadsfastigheter samt när det är oskäligt att ordna borttransport från bostadsfastigheten föreslås träda i kraft den 1 april 2025.

De föreslagna ändrade bestämmelserna i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. De föreslagna ändringarna i miljöbalken, avfallsförordningen, förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB (FTI) framfört att det i många kommuner varit svårt att bygga ut insamlingssystemet med fler återvinningsstationer. Det krävs ofta bygglov för denna typ av verksamhet. I andra kommuner har det handlat om att FTI inte velat betala för den mark som bolaget velat ta i anspråk. En stor del av återvinningstationerna är därför placerade där mark enkelt har kunnat upplåtas, exempelvis vid vändplaner och parkeringsplatser vid köpcentrum. Placeringen av återvinningsstationerna riskerar att leda till att de som inte har tillgång till bil och även andra väljer att i stället slänga avfallet i restavfallet.

Vidare anges att det finns flera problem med tillämpningen av bestämmelserna om producentansvar för förpackningar och returpapper, såsom bl.a. en oklar fördelning av ansvar, oklara krav på servicenivå för insamling av förpackningsavfall och returpapper, nedskräpning, bristfällig statistik till följd av oklara rapporteringsskyldigheter, att vissa hushåll betalar för insamling och behandling av förpackningsavfall två gånger samt otillräcklig utsortering av förpackningsavfall från annat avfall. Det anges att ett av huvudargumenten när producentansvaret för förpackningar infördes var att det skulle styra mot bättre utformade förpackningar, men de beskrivna problemen har inneburit en svagare styrning mot detta mål.

Det anges att producentansvaren för förpackningar och returpapper behöver ses över för att bättre tillgodose medborgarnas behov av en lättillgänglig insamling och för att andelen avfall som materialåtervinns ska öka. Ett av syftena med miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö är att Sverige ska ha en hållbar avfallshantering, som ska vara effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna. Samtidigt ska avfall förebyggas och resurserna i det avfall som ändå uppstår ska tas tillvara i så hög grad som möjligt. Dessutom ska avfallets påverkan på hälsa och miljön minimeras. Vidare anges att det behövs långsiktiga spelregler och ett tydligare regelverk för producentansvaren för förpackningar och returpapper för att underlätta övergången till en cirkulär ekonomi.

Det anges att det behöver förtydligas vilken servicegrad ett lämpligt insamlingssystem ska ha, särskilt vad gäller insamlingen av avfall från hushållen. Medborgarna ska ha möjlighet och skyldighet att sortera ut förpackningsavfall och returpapper. Producenternas system för förpackningsavfall och returpapper

har idag väsentligt lägre servicegrad än kommunernas system för insamling av restavfall från hushållen. I konsekvensutredningen hänvisas till att FTI uppger att idag har 50% av flerbostadshusen cirka 35 procent av hushållen (motsvarande 1,6 miljoner hushåll) fastighetsnära insamling.

I konsekvensutredningen anges att ändringarna föreslås i syfte att utveckla producentansvaret för förpackningar respektive returpapper utifrån de förändringar som beslutades i förpacknings- och returpappersförordningarna i augusti 2014 samt för att förbättra genomförandet av Europaparlaments och rådets direktiv 92/62 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet). Avsikten är vidare att komplettera förordningarna med bestämmelser om straff, miljö sanktionsavgifter och avgifter för prövning och tillsyn för att förbättra möjligheterna att bedriva tillsyn över området i enlighet med det regeringsuppdrag Naturvårdsverket fick i samband med besluten om nya förordningar. Kravet på tillstånd för att driva ett lämpligt insamlingssystem infördes genom 2014 års ändringar i förpacknings- och returpappersförordningarna. Enligt övergångsbestämmelserna har dessa bestämmelser ännu inte trätt i kraft. Det finns därför idag inga aktörer som har tillstånd att driva insamlingssystem.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

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

I konsekvensutredningen anges att ett alternativ är att låta kommunerna ta över ansvaret för insamling eller insamling och behandling av avfallet. Mot bakgrund av det tillkännagivande riksdagen har lämnat till regeringen om att ansvaret för insamling av återvinning av förpackningar och tidningar även i fortsättningen ska ligga på producenterna, bedöms inte att detta är en genomförbar lösning. Vidare anges att om inte kommunernas möjligheter att ha egna insamlingssystem tas bort kommer ansvaret att delas för hanteringen av förpackningar och returpapper, vilket leder till en begränsning av den styreffekt som var avsikten med producentansvarets införande.

Vidare anges att om definitionen av producent inte ändras kommer antalet producenter som omfattas av producentansvaret att vara betydligt större vilket försvårar tillsynen. De skulle också ha ansvar för krav som de har begränsad möjlighet att uppfylla. Naturvårdsverket skulle inte vid en angiven tidpunkt veta vilka som är producenter om de inte blir skyldiga att lämna in uppgifter om att de är verksamma som producenter och meddela om någon förändring sker. Annars skulle den informationen bara lämnas en gång per år, vilket skulle minska en effektiv tillsyn. Om insamlingssystemen ska rapportera in mängden förpackningar och tidningar som producenterna satt på marknaden kan Naturvårdsverket inte förelägga enskilda producenter att rapportera in uppgifter, vilket minskar möjligheterna att få in uppgifter från alla producenter och det leder till sämre statistik. Utan anmälningsplikt kommer Naturvårdsverket inte att få in uppgifter om vilka som samlar in förpackningsavfall och returpapper från verksamheter utan tillstånd. Då går det inte att kontrollera att aktörerna rapporterar in uppgifterna, vilket riskerar ge sämre statistik. Statistiken ska rapporteras till EU-kommissionen enligt krav i förpacknings- och avfallsdirektivet.

Naturvårdsverket kan meddela tillstånd utan tidsbegränsning men systemet med omprövning bedöms vara mer resurskrävande, och risken är att omprövningar inte skulle göras i tillräcklig utsträckning. Risken är då att tillstånden inte möter samhällets ändrade målsättningar om insamling och behandling. Utan preciseringen av vad som är ett lämpligt insamlingssystem kommer Naturvårdsverket göra denna bedömning vid ansökan om att bedriva ett tillståndspliktigt insamlingssystem, vilket innebär ett mindre förutsägbart system och riskera innebära en sämre servicegrad för vissa medborgare.

Om inte avgiftssystemet för prövning och tillsyn införs kommer finansieringen att behöva göras via skattesystemet i stället av de berörda aktörerna. Om tillsynsmyndigheterna inte får tillräckliga resurser så kommer möjligheten att bedriva en tillräcklig tillsyn att minska. Om sanktionsbestämmelser inte införs

kommer tillsynsmyndigheterna att ha färre verktyg i tillsynsarbetet vilket innebär sämre möjligheter att nå syftet med förordningarna. Bestämmelsernas preventiva effekt skulle utebli.

Om de tillståndspliktiga insamlingsystemen inte behöver informera hushåll eller producenter om möjligheten att återvinna förpackningar av olika material eller om syftet med materialutnyttjande av förpackningsavfall, riskerar det leda till en lägre insamlingsgrad och sämre materialval.

Hänvisningen till de harmoniserade standarderna i förpackningsdirektivet bedöms underlätta tillsynen och göra kraven i förordningen med förutsägbara för producenterna. Om upplysningsbestämmelserna inte införs är risken att de förbises även i fortsättningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet anser att redovisningen av alternativa lösningar och vilka effekterna blir om ingen reglering kommer till stånd är tillräcklig.

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

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

I konsekvensutredningen anges att det finns risk att EU-kommissionen kommer att kritisera Sverige för bristande genomförande av EU-direktivet om förpackningar och förpackningsavfall om förtydligandet av kraven på förpackningars utformning inte införs. Det finns även risk för kritik från kommissionen om inte hänvisningen till de harmoniserade standarderna i förpackningsdirektivet införs då den bedöms förbättra genomförandet av förpackningsdirektivet. Vidare anges att förslagen inte bedöms utgöra hinder för den gränsöverskridande handeln med varor eller avfall eller de tjänster som är förknippade med dessa.

I remissen anges att i det pågående arbetet med revidering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) diskuteras ändrade krav gällande utökat producentansvar. Vilka ändringar som ska göras är inte fastlagt. Förslagsställaren bedömer att förslaget om tillståndspliktiga insamlingsystem i stora drag uppfyller kommande krav i direktivet. Troligen kan vissa ändringar behöva göras främst avseende bestämmelser om avgifter som producenter betalar till insamlingsystemen. Förslagsställaren bedömer att det är möjligt att komplettera förordningarna med sådana bestämmelser i ett senare skede om sådana ändringar behöver göras.

Vidare anges att det pågår en revidering av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet). Det är inte fastlagt vilka ändringar som ska göras. Förslagsställaren bedömer dock att det föreslagna systemet i stora drag skulle uppfylla de kommande kraven i direktivet. Det är troligt att de kommande ändringarna får mindre konsekvenser än de kommande ändringarna i avfallsdirektivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet anser att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är tillräcklig.

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

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

Ändringarna i förpacknings- och returpappersförordningarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Förordningarna har flera övergångsbestämmelser. De upphävda bestämmelserna om producenternas rapporteringsskyldighet ska gälla uppgifter fram till och med 2018. Vid rapporteringen som ska göras

2020 för uppgifter gällande 2019 ska den nya bestämmelsen om producenternas rapportering tillämpas. Bestämmelserna om tillstånd för insamlingssystem ska tillämpas första gången i fråga om insamlingssystem som ska drivas efter utgången av december 2020. Kravet på att insamlingssystemet ska transportera bort hushållens förpackningsavfall av papp, papper, kartong, wellpapp, plast, glas och metall från bostadsfastigheterna (med undantag för skrymmande sällanföropackningar) ska börja tillämpas från och med den 1 januari 2021. Detta krav innebär till och med utgången av mars 2025 att insamlingssystemen ska transportera bort detta avfall från minst sextio procent av alla bostadsfastigheter. Från och med den 1 april 2025 gäller kravet alla bostadsfastigheter med undantag för skrymmande sällanföropackningar och då sådan transport inte är skälig. Det anges ingen information om behov av särskilda informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet anser att redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig. Det finns ingen redovisning av behov av speciella informationsinsatser. Av redovisningen Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet samt berörda företag utifrån antal, storlek och bransch framgår att förslaget innebär att många fastighetsägare och producenter kan få ökade kostnader, att ett betydande antal producenter inte längre kommer att omfattas av producentansvaret och de krav och kostnader som är kopplade till det samt att avfallsentreprenörer har möjligheter att öka sina intäkter. Därför anser Regelrådet att redovisningen borde ha innehållit information om behov av speciella informationsinsatser. Om det inte är möjligt, borde det ha angetts.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

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

I konsekvensutredningen anges att berörda företag är tillståndspliktiga insamlingssystem, avfallsentreprenörer, fastighetsägare och producenter av förpackningar och tidningar.

Det anges att det inte finns några aktörer som bedriver tillståndspliktiga insamlingssystem då reglerna inte trätt i kraft. Förslagsställaren bedömer att 2 - 10 aktörer kommer att ansöka om tillstånd. I remissen anges att det finns två övergripande materialbolag, Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB (FTI) och TMR AB, som samlar in avfall. Avseende avfallsentreprenörer anges att 26 kommunala bolag utför fastighetsnära insamling åt FTI. Även TMR har avtal med kommunala bolag.

I konsekvensutredningen anges att antalet företag som är tidningsproducenter är svårt att uppskatta. Det anges att cirka 9000 företag producerar tidningar och att den föreslagna definitionen av producent reducerar antalet producenter som omfattas av producentansvaret med ett tusental. Vidare anges att antalet företag som är producenter av förpackningar är mellan 50 000 och 100 000 företag. I remissen anges att det föreslagna producentbegreppet medför att antalet producenter som omfattas av producentansvaret blir betydligt färre.

Inga uppgifter anges om berörda fastighetsägare som är företag.

Regelrådet gör följande bedömning. När det gäller aktörer som bedriver tillståndspliktiga insamlingssystem är redovisningen av berörda företag tillräcklig givet förutsättningarna i detta fall. Avseende avfallsentreprenörer borde redovisningen innehållit mer specifik information om berörda företag utifrån antal och storlek. Om detta inte är möjligt borde det ha angetts. Redovisningen borde också ha innehållit information om berörda företag som är fastighetsägare utifrån antal och storlek. Om

det inte är möjligt, borde det ha angetts. Av redovisningen framgår antalet producenter av tidningar men inte deras storlek. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om redovisningen innehållit information om berörda företag utifrån storlek. Såvitt Regelrådet förstår omfattas även producenter av tidningspapper av förordningens krav. Regelrådet anser att redovisningen borde innehållit information om producenter av tidningspapper utifrån antal och storlek. Om det inte är möjligt, borde det ha angetts. Redovisningen innehåller information om antalet producenter av förpackningar och att de blir färre som en följd av förslaget. Regelrådet anser att informationen om antalet producenter borde ha varit mer specifik både när det gäller företag som omfattas av producentansvaret och de som inte kommer att göra det enligt förslaget. Om det inte är möjligt, borde det ha angetts. Regelrådet anser också att hade varit önskvärt om redovisningen innehållit information om berörda företag utifrån bransch och storlek. Trots att det i viss mån finns relevant information om de berörda företagen anser Regelrådet att beskrivningen totalt sett inte är tillräckligt tydlig.

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

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

I konsekvensutredningen anges att avseende producenter av förpackningar, tidningar och tidningspapper bedöms att kravet på att lämna uppgifter till Naturvårdsverket medför en begränsad arbetsinsats och att de som inte längre omfattas av producentansvaret får en lättnad. Det anges att tillsynsbehovet ökar för förpackningsproducenter men att hänvisningen till harmoniserade standarder gör kraven mer förutsägbara vilket underlättar tillsynen. Kostnaden för att administrera tillsynsavgiften blir försumbar då det handlar om en transaktion per år. För producenter av tidningar anges att tillsynsbehovet lågt och tillsynstillfällena blir få förutsatt att de följer förordningen, och kostnaden för att administrera tillsynsavgiften blir försumbar då det handlar om en transaktion per tillsynstillfälle.

Vidare anges att för de som bedriver insamlingssystem bedöms det bli en lättnad då ansvaret att rapportera in mängden förpackningar, tidningar och tidningspapper till Naturvårdsverket föreslås att överförs till producenterna. Det anges att ett färre antal producenter underlättar den administrativa hanteringen av systemet och att tillstånden är tidsbegränsade. Det anges att en förutsättning för att kunna ansöka om tillstånd är att insamlingssystemen har ett förberedande samråd med kommunerna. Kommunerna kan också begära samråd med de aktörer som driver ett insamlingssystem om hur systemets organiseras, hur det samordnas med andra system och kommunernas renhållingsskyldighet samt andra väsentliga frågor som rör insamlingssystemet. Av remissen framgår att det finns skäl för dem att samarbeta med kommunerna för att möjliggöra användning bostadsfastigheter och mark i nära anslutning till bostadsfastigheter för avfallshantering enligt plan- och bygglagen. Det anges att enligt förordningarna har Naturvårdsverket tillsynsansvaret men kommunerna ansvarar för den lokala tillsynen för insamlingen av avfallet.

I konsekvensutredningen anges att för avfallsentreprenörer som samlar förpackningsavfall respektive returpapper som uppstått i yrkesmässiga verksamheter innebär den föreslagna anmälningsskyldigheten inga konsekvenser eftersom motsvarande lättnad i anmälningsskyldigheten görs i avfallsförordningen.

Regelrådet gör följande bedömning: Av redovisningen framgår olika delar i förslaget som kan öka och minska de administrativa kostnaderna avseende uppgiftslämnande, tillsyn av Naturvårdsverket och kommunerna, inrapportering och tillståndsansökningar, men det finns inga uppgifter om uppskattad tidsåtgång och kostnader. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit kvantitativa uppgifter om uppskattad tidsåtgång och kostnaderna för den. Om det inte är möjligt, borde det ha angetts. Vidare framgår av redovisningen bakgrund och syfte att det har varit svårt för insamlingsentreprenörer att få

tillgång till mark som gör deras återvinningsstationer lättillgängliga, vilket torde innebära att tidsåtgången för samråden med kommunerna kan bli omfattande. Regelrådet anser att redovisning borde innehållit ett resonemang om omfattningen av samrådsprocessen och en uppskattning av tidsåtgång och kostnaderna för den. Om det inte är möjligt, borde det ha angetts. Av redovisningen av andra kostnader och verksamhet framgår också att det existerar cirka 50 000 avtal som reglerar insamlingen från fastigheter och att insamlingssystemen inte kan rikta krav mot fastighetsägare att de ska tillhandahålla avfallsutrymmen på fastigheten. Regelrådet anser att redovisningen borde innehållit information om huruvida dessa avtal måste omförhandlas och hur många ytterligare avtal måste slutas för att uppfylla kraven i förslaget och dessutom en uppskattning av tidsåtgång och kostnaden för den särskilt mot bakgrund av att fastighetsägare inte kan tvingas tillhandahålla avfallsutrymmen. Om det inte är möjligt, borde det ha angetts.

Regelrådet finner redovisningen av administrativa kostnader bristfällig

#### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att för förpackningsproducenter bedöms förslaget innebära att hänvisningen till harmoniserade standarder kan öka kostnaderna eftersom standarderna kostar att använda. Emellertid anges att de frivilliga att använda och kraven kan uppfyllas på annat sätt. Vidare anges att tillsynsavgiften på 500 kronor per år är så låg att den inte hotar lönsamheten för de företag som är små. Därutöver anges att dagens kostnader för förpackningsavfallet finansieras genom att producenterna betalar en fast och en rörlig avgift. Den fasta avgiften var 1 500 kronor år 2015. Den rörliga avgiften baseras på förpackningens vikt samt om det är ett hushåll eller en verksamhet som är slutkund till den förpackade varan. Det anges att de svenska avgifterna är relativt låga i förhållande till andra länder.

Vidare anges att för producenter av tidningar och tidningspapper bedöms förslaget innebära att begränsningen av antalet producenter kan drabba företag som samlar in returpapper och fråntas den rätten kan förslaget innebära negativa konsekvenser, men några sådana företag har inte identifierats, samt att tillsynsavgiften på 800 kronor för varje hel timmes handläggningstid får begränsade konsekvenser på grund av det låga tillsynsbehovet då det inte finns något krav på utformning som för förpackningar. Vidare anges att insamlingen och materialåtervinningen av returpapper är lönsam idag. Om lönsamheten i att samla in och materialåtervinna returpapper skulle sjunka kraftigt så skulle färre producenter få dela på eventuell kostnad för insamlingen.

Vidare anges att förslaget innebär lättnader för de som inte längre omfattas av producentansvaret. När det gäller producenter av tidningar och tidningspapper anges att i och med insamlingen idag finansieras av de tre stora papperstillverkarna är de ekonomiska konsekvenserna försumbara.

För aktörer som driver tillståndspliktiga insamlingssystem anges att förslaget innebär att kravet på ekonomisk säkerhet skärps, och den ska motsvara kostnaden för att bedriva verksamheten på ett sätt som motsvarar kraven i förordningarna. Det anges att tillstånd beviljas bara om förpackningsavfall av alla material samlas in, ett krav som tidigare har varit otydligt. Producentansvaret gäller dock även idag samtliga förpackningsmaterial. Vidare bedöms kostnaderna för att informera om vilka material som är att föredra ur ett återvinningsperspektiv på sikt vara lägre än de intäkter som detta kan generera i form av återvinningsbart avfall. Det anges den årliga avgiften på 250 000 kronor som de som beviljas tillstånd ska betala kommer att finansiera Naturvårdsverkets prövning och tillsyn.

Vidare anges att Avfall Sverige har beräknat kostnader för kommunal insamling av mat- och restavfall, förpackningsavfall och returpapper för olika typer av insamlingslösningar i åtta pilotkommuner och

kostnaden ligger på 1 200 - 2 000 kronor per hushåll och år, i något fall är kostnaden upp till 3 500 kronor. Generellt är kostnaden högre i lågt befolkade kommuner. Insamlingskostnaderna för förpackningsavfall och returpapper är mellan 2 500 och 7 500 kronor per ton. Kostnaden per ton för respektive materialslag varierar väsentligt mellan kommunerna. Små utsorterade mängder av vissa fraktioner bidrar till höga tonkostnader. Det anges att de enskilt största kostnaderna är insamlingskostnaderna, utom vid insamling i olikfärgade påsar där kostnaderna för optisk sortering för kommunerna överstiger insamlingskostnaderna. Andra betydande kostnader är kärllkostnader vid insamling i fyrfackskärl, påskostnader vid insamling i olikfärgade påsar för optisk sortering och kostnader för återvinningsstationer, särskilt för insamlingslösningar utan fastighetsnära insamling. I remissen anges att Avfall Sverige år 2016 uppskattat att volymen förpackningsavfall och returpapper i hushållens restavfall uppgår till 712 760 ton.

Det anges också att FTI:s insamlings- och återvinningsssystem kostar årligen cirka en miljard kronor (i remissen anges att FTI och TMR AB insamlingsssystem huvudsakligen består av cirka 6000 återvinningsstationer). Därutöver tillkommer kostnader för dagens system för hantering av förpackningsavfall och returpapper som finansieras av hushållen genom särskilda avgifter till kommunen för fastighetsnära insamling och av fastighetsägare till flerbostadshus till insamlingsentreprenörer som arbetar på uppdrag av FTI. Det anges att det inte går att uppskatta hur stora dessa kostnader är idag eftersom det ser olika ut i olika kommuner och i olika delar av samma kommun. Utöver detta tillkommer också kostnader för insamling och hantering av förpackningsavfall och returpapper som hamnar i restavfallet.

Det anges att en ökad servicenivå även medför att behovet av återvinningsstationer försvinner vilket innebär att kostnader för containers, tömningar, personal etc. försvinner. Det anges att den totala kostnaden för att göra insamlingsystemen mer lättillgängliga har Naturvårdsverket beräknat till cirka 97 miljoner kronor, vilket inbegriper kostnad för bl.a. i insamling, kärl, andra fordon och ökad tid för insamling. Kostnaden är en nettokostnad för den merkostnad som uppstår till följd av att det befintliga avfallshanteringssystemet ersätts med mer lättillgängliga system. Även ersättningar för det insamlade materialet är medräknade i denna kostnad. Kostnaden för insamling baseras på kostnader för fastighetsnära insamling vilket medför att den totala kostnaden troligen är överskattad. Hur mycket den fastighetsnära insamlingen kommer att kosta beror också på hur insamlingsystemen väljer att utforma insamlingen. Med nuvarande förslag begränsas kostnaderna av att det föreslås ett gradvist införande av kravet på transport av förpackningsavfall och returpapper från bostadsfastigheten.

Angående fastighetsägare anges att idag finansierar de en del av den service som den fastighetsnära insamlingen utgör. Kostnaden för den fastighetsnära insamlingen vid flerbostadshus regleras genom civilrättsliga avtal mellan fastighetsägare och insamlingsentreprenörerna och det går inte att få någon samlad bild av hur stora kostnader som dessa fastighetsägare har. Uppskattningsvis finns det cirka 50 000 civilrättsliga avtal med fastighetskunder. De tillståndspliktiga insamlingsystemen ska finansiera insamlingsystemet enligt förslaget. Dock kommer tillhandahållandet av utrymmen, kärl, kärllrengöring och information till hyresgäster att vara kostnader som även framöver kommer att ligga på fastighetsägaren. I remissen anges också kostnader för hårdgörande av markytor och regnskydd. Vidare anges i konsekvensutredningen att det inte har varit möjligt att finna uppskattningar för kostnaderna för flerbostadshus, men det kan vara en betydande investeringskostnad. För vissa fastigheter kan detta innebära att utrymmet där det idag bedrivs kommersiell verksamhet istället måste användas till hantering av avfall. I dessa fall tillkommer även förlorade hyresintäkter för fastighetsägaren. I remissen anges att den som driver ett tillståndspliktigt insamlingsystem inte har någon möjlighet att rikta krav på en fastighetsägare att tillhandahålla avfallsutrymme på fastigheten. Vidare anges att enligt plan- och bygglagen och Boverkets regler kan tekniska egenskapskrav på avfallsutrymmen i princip endast ställas vid uppförande av nya byggnader eller ändringar av byggnader.



Sådana krav kan inte ställas på befintliga byggnader vid tillhandahållande av utrymmen för avfallshantering. Vidare anges att de fastighetsägare som inte har fastighetsnära insamling idag bedöms få bättre möjligheter att sortera ut sitt förpackningsavfall och sitt returpapper vilket med stor sannolikhet kommer att leda till mindre restavfall, som i sin tur kan leda till lägre renhållningsavgifter.

För avfallsentreprenör anges i konsekvensutredningen att förslaget bedöms att sannolikt medföra att de tillståndspliktigt insamlingssystemen har ett behov av nya insamlings- och behandlingslösningar för hantering av avfallet. Detta bedöms skapa stora möjligheter för både prova och kommunala avfallsentreprenörer att sluta entreprenörsavtal med insamlingssystemen. Vidare anges att om mer utsorterat avfall samlas in ökar behovet av anläggningar för materialåtervinning.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår storleken på tillsynsavgiften och den fasta avgiften för producenter av förpackningar, men ingen kvantitativ information finns om de rörliga avgifterna. Vidare framgår att avgifterna är låga i jämförelse med andra länder. Regelrådet anser att mot bakgrund av att antalet producenter blir färre som en följd av förslaget och att avgifterna är låga borde redovisningen innehållit information om en uppskattad genomsnittlig rörlig avgift samt ett resonemang hur avgifternas storlek kommer att påverkas som en följd av förslaget. Om det inte är möjligt, borde det ha angetts. Av redovisningen framgår grundbeloppet och beräkningsmodellen för tillsynsavgiften. Vidare framgår att idag betalar de tre största papperstillverkarna avgiften till insamlingssystemen för insamling av returpapper. Storleken på avgiften anges inte. Såvitt Regelrådet förstår är ett av syftena med förslaget att tydliggöra procentansvaret. Regelrådet anser att redovisningen borde ha tydliggjort om de tre papperstillverkarna även i fortsättningen kan betala avgiften till systemet eller om varje tidnings- och pappersproducent var för sig ska betala en avgift. I det sistnämnda fallet borde avgiften ha kunnat uppskattats. Om det inte är möjligt, borde det ha angetts. Avseende insamlingssystemen anges storleken på tillsyns- och prövningsavgiften. Det finns inga uppgifter om storleken på den ekonomiska säkerheten eller kostnaden för framtagande och spridning av den information insamlingssystemen åläggs att ta fram. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit information om en uppskattad storlek på den ekonomiska säkerheten samt uppskattade kostnader för framtagande och spridning av information enligt förslaget. Vidare framgår kostnaden per ton för insamling av förpackningsavfall och returpapper per hushåll i åtta pilotkommuner samt volymen på vad som bedöms kunna återvinnas ur hushållens restavfall per år. Regelrådet anser att redovisningen borde kunnat vara mer specifik när gäller insamlingskostnaden i förhållande till kommunens storlek. Om inte är möjligt borde det ha angetts. Regelrådet anser att redovisningen av volymen förpackningsavfall och returpapper i hushållens restavfall tillsammans med insamlingskostnaderna per ton, ger en indikation på hur mycket större insamlingskostnaderna kommer att bli som en följd av förslaget. Såvitt Regelrådet förstår är just målet med förslaget att mer effektivt återvinna förpackningsavfall och returpapper ur hushållens restavfall. Det anges att FTI:s kostnad för att samla in förpackningsavfall och returpapper idag är cirka 1 miljard kronor per år. TMR AB:s kostnad anges inte. Därutöver tillkommer andra kostnader som inte går att kvantifiera. Såvitt Regelrådet förstår bedriver både FTI och TMR AB fastighetsnära insamling idag. Regelrådet anser att det borde ha varit möjligt att redovisa en genomsnittlig kostnad för fastighetsnära insamling för ett flerbostadshus respektive en villa. Om det inte är möjligt, borde det ha angetts. Vidare anges att Naturvårdsverket har beräknat merkostnaden för att inrätta det nya insamlingssystemet till 97 miljoner kronor efter att intäkter dragits av. Det anges bl.a. alla återvinningsstationer försvinner och därmed kostnader för exempelvis personal. Såvitt Regelrådet förstår ingår kommunernas återvinningscentraler i de 6000 återvinningsstationer som FTI och TMR samlar in avfall ifrån. Återvinningscentraler tar hand om allt avfall, inte bara förpackningsavfall och returpapper, och där finns personal. När det gäller övriga återvinningsstationer finns ingen personal utan där råder självbetjäning. Därtill innebär förslaget att det ska finnas lättillgängliga insamlingsstationer i vissa utemiljöer samt för bl.a. skrymmande förpackningar och alla andra förpackningsmaterial som inte ska samlas in vid bostaden. Regelrådet anser att redovisningen borde ha varit mer tydlig om vilka kostnader som bortfaller som en följd av förslaget.

Regelrådet anser vidare att redovisningen av den beräknade merkostnaden på 97 miljoner kronor borde innehållit mer specifik information om hur beloppet räknats fram, särskilt mot bakgrund av de för hushållen beräknade kostnaderna per ton insamlat förpackningsavfall och returpapper samt den angivna volymen av återvinningsbart förpackningsavfall och returpapper i hushållens restavfall. Avseende fastighetsägare, som såvitt Regelrådet förstår är centrala aktörer för att det föreslagna insamlingssystemet ska fungera, anser Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit mer kvantifierad information om vilka kostnader som kan uppstå för en fastighetsägare som vill ansluta sig till systemet åtminstone när det gäller kärl, kärlrengöring och informationskostnader. Vidare framgår att fastighetsägare som idag har fastighetsnära insamling kommer att slippa betala avgifterna för den servicen. Dock finns ingen information om hur stora dessa avgifter är. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit information om en uppskattad genomsnittlig storlek på dessa avgifter. Om det inte är möjligt, borde det ha angetts. Trots att det i viss mån finns relevant information om påverkan på konkurrensförhållandena för de berörda företagen anser Regelrådet att beskrivningen totalt sett inte är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av kostnader och verksamhet bristfällig.

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

I konsekvensutredningen anges att den föreslagna miljöstraffavgiften kan få en positiv effekt på konkurrensförhållandena om de bidrar till att fler företag efterlever (förpacknings)förordningens krav. Bedömningen görs utifrån att det tidigare inte har funnits möjlighet att bedriva tillsyn. Det förutses att förslaget att det kommer att finnas en drivkraft att i större utsträckning följa de krav som bestämmelserna innebär.

Avseende insamlingssystemen anges att på konkurrensutsatta marknader kan få aktörer anses vara negativt för att stimulera en kostnadseffektiv tjänst. De tillståndspliktiga insamlingssystemen har i uppdrag att leverera ett system enligt de krav som förordningarna ställer upp och sannolikt kommer de att finansiera detta genom avgifter på de förpackningar eller tidningar och tidningspapper som säljs. Det bedöms rimligt att detta i sig ska vara ett incitament för de tillståndspliktiga insamlingssystemen att utforma kostnadseffektiva system, varför det inte behöver vara negativt med få aktörer som bedriver insamlingssystemen.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har ingen anledning att göra några andra bedömningar avseende miljöstraffavgiften och insamlingssystemen. Regelrådet anser att redovisningen är tillräcklig i dessa delar. Såvitt Regelrådet förstår kommer betydligt färre producenter av förpackningar att omfattas av producentansvaret, vilket torde betyda att ett mycket lägre antal företag ska bära kostnaderna för insamling av förpackningsavfall. Vidare framgår att dagens avgifter för förpackningsproducenter är lägre i Sverige än andra länder, vilket torde innebära en risk för att avgifterna justeras uppåt bara av det skälet. Såvitt Regelrådet förstår kommer inte längre de tre största tidningsproducenterna att finansiera insamlingen, utan kostnaden kommer att fördelas på samtliga producenter av tidningar och tidningspapper. Högre avgifter kan påverka särskilt små företags konkurrenskraft negativt. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit en bedömning av förslagets konsekvenser på avgifternas storlek och hur de kan påverka särskilt små företags konkurrensförmåga. Om det inte är möjligt, borde det ha angetts. Trots att det i viss mån finns relevant information om påverkan på konkurrensförhållandena för de berörda företagen anser Regelrådet att beskrivningen totalt sett inte är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

## Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har i remissen inte kunnat återfinna något resonemang om att de föreslagna bestämmelserna kan påverka företagen i andra avseenden. Regelrådet har i sin granskning heller inte funnit någon sådan påverkan.

Regelrådet finner en utebliven beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i detta ärende godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att den föreslagna miljöstraffavgiften har ett preventivt syfte och storleken på den har baserats på att det ofta är mindre företag som drabbas. Av remissen framgår att miljöstraffavgiften är 10 000 kronor.

Regelrådet gör följande bedömning. Av redovisningen framgår att särskild hänsyn har tagits till små företag vid utformningen av miljöstraffavgiften. Av redovisningen i övrigt framgår inte tydligt vilka konsekvenser förslaget kan få för berörda företag. Regelrådet anser att redovisningen borde innehållit information om vilka delar som kan bli särskilt betungande för små företag. Trots att det i viss mån finns relevant information om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning anser Regelrådet att beskrivningen totalt sett inte är tillräckligt tydlig.

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

## Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte har redovisat sitt bakomliggande resonemang i flera väsentliga avseenden. De brister som finns gör att konsekvensutredningen inte kan anses hålla tillräcklig kvalitet.

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Enligt Regelrådets uppfattning är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 9 maj 2018.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer

Ärendet föredrogs av Per Gidlund.

Claes Norberg  
Ordförande

Per Gidlund  
Föredragande