

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.

Naturvårdsverket

Yttrande över Naturvårdsverkets förslag till nya föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget.

Förslaget syftar till att genomföra förpackningsdirektivet och EU-kommissionens beslut 2005/270/EG om format och beräkningsmetoder för rapportering av förpackningar och förpackningsavfall samt kraven i engångsplastdirektivet samt EU-kommissionens genomförandebeslut 2022/162 och 2021/1752. Dessutom ska föreskrifterna tydliggöra att uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket, i enlighet med förpackningsförordningen (2022:1274), ska lämnas digitalt.

En stor del av innehållet regleras sedan tidigare i NFS 2020:8, som vid antagandet av dessa föreslagna föreskrifter kommer att upphävas.

Tillkommande krav i de föreslagna föreskrifterna jämfört med NFS 2020:8 är bland annat att uppgifter ska lämnas om muggar och matlådor samt att marknadsdrivna system för återanvändning eller annat system för återanvändning av förpackningar har viss uppgiftsskyldighet.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det uppges i förslaget att regeringen år 2022 antog en ny förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar (förpackningsförordningen). Samtidigt upphävdes förordning (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar samt förordning (2016:1041) om plastbärkassar. Förpackningsförordningen genomför förpackningsdirektivet och delar av engångsplastdirektivet.

Det uppges vidare att för att Naturvårdsverket ska få ett komplett och korrekt underlag för sin rapportering till EU enligt dessa båda direktiv behöver uppgiftsskyldigheten för producenter,

insamlingssystem med flera regleras närmare och utformas så att den överensstämmer med bestämmelserna i direktiven och kommissionens genomförandebeslut.

Det uppges att syftet med föreslagna föreskrifter är att i svensk rätt införliva kraven i Förpackningsdirektivet¹ och Engångsplastdirektivet² samt till dessa kopplade kommissionsbeslut^{3, 4, 5}

Regelrådet konstaterar att det finns en tydlig beskrivning av vad som har föranlett förslaget.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det uppges i konsekvensutredningen att de bestämmelser som föreslås handlar i huvudsak om skyldighet för ett antal aktörer att lämna vissa uppgifter till Naturvårdsverket som behövs för att Sverige ska kunna uppfylla skyldigheterna enligt förpackningsdirektivet och engångsplastdirektivet i fråga om rapportering till EU. En förutsättning för en korrekt rapportering är att uppgifter lämnas och beräknas på ett sätt som överensstämmer med de bestämmelser som beslutats på EU-nivå, i direktiven och kommissionsbeslut meddelade med stöd av direktiven.

Det uppges att medvetet inte införliva bestämmelser i direktiv och kommissionsbeslut kan inte ses som ett realistiskt alternativ och kan förväntas leda till ett överträdelseärende.

Det uppges vidare inte kunna anses möjligt att genom exempelvis vägledning säkerställa att producenter och andra berörda aktörer lämnar de uppgifter som krävs för den rapportering som ska ske enligt direktiven.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren har begränsat handlingsutrymme med anledning av att Sverige ska kunna uppfylla skyldigheterna enligt förpackningsdirektivet och engångsplastdirektivet i fråga om rapportering till EU. Det framgår att det saknas möjligheter att uppnå förslagets syfte på annat sätt än genom reglering. Regelrådet konstaterar att kvalitén på konsekvensutredningen hade höjts med resonemang kring om det skulle kunna finnas alternativ i själva regleringen och om det skulle kunna finnas mer eller mindre belastande lösningar för berörda företag. Givet hur bakgrunden ser ut till att förslaget har

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/852.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

³ Kommissionens beslut 2005/270/EG av den 22 mars 2005 om fastställande av tabellformat för databassystemet enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, i lydelsen enligt kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/665 av den 17 april 2019.

⁴ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/162 av den 4 februari 2022 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 vad gäller beräkning, verifiering och rapportering av den minskade förbrukningen av vissa plastprodukter för engångsbruk och de åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna för att uppnå denna minskning.

⁵ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/1752 av den 1 oktober 2021 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 vad gäller beräkning, verifiering och rapportering av uppgifter om separat insamling av avfall i form av plastdryckesflaskor för engångsbruk.

tagits fram uppfattar Regelrådet att det finns begränsningar i vilka lösningar som är möjliga och utifrån dessa förutsättningar är beskrivningen tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det uppges i konsekvensutredningen att förslaget till nya föreskrifter syftar till att införliva bestämmelserna i förpackningsdirektivet och engångsplastdirektivet i svensk rätt. Föreslagna föreskrifter syftar till att Sverige ska kunna efterleva rapporteringskraven enligt direktiven. Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte kan anses gå utöver vad som följer av EU-lagstiftningen.

Det uppges att förordningen (1994:2029) om tekniska regler genomför anmälningsdirektivet⁶ i svensk rätt. Enligt 6 § förordningen om tekniska regler ska en myndighet göra en anmälan till Kommerskollegium när den föreslår nya tekniska regler. Kommerskollegium ska sedan anmäla förslaget till EU-kommissionen i enlighet med 10 § förordningen om tekniska regler. Naturvårdsverket bedömer att förslaget till nya föreskrifter inte innehåller några tekniska regler som reglerar produkter. Den föreslagna digitala lösningen utgör enligt Naturvårdsverkets bedömning inte en informationssamhällets tjänst som omfattas av anmälningsplikt. Naturvårdsverket bedömer därmed att förslaget inte behöver anmälas till EU-kommissionen i enlighet med anmälningsdirektivet.

Vidare uppges det att av 2 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden framgår att en myndighet som avser att fatta beslut om krav som avses i artikel 15.7 och artikel 39.5 andra stycket i tjänstedirektivet⁷ ska anmäla förslaget till Kommerskollegium. Kommerskollegium ska sedan anmäla förslaget till EU-kommissionen. Sådana krav som avses är nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet under vissa förutsättningar. Det uppges att förslaget innehåller bland annat nya och förändrade bestämmelser om skyldighet för vissa aktörer att lämna uppgifter om förpackningar och förpackningsavfall till Naturvårdsverket. Bestämmelserna riktar sig bland andra till producenter och producentansvarsorganisationer, vilka är verksamheter som kan anses omfattas av tjänstedirektivet. Rapporteringsskyldigheten är tillämplig även på tjänsteutövare som inte är etablerade i Sverige och som tillfälligt tillhandahåller tjänster i Sverige. Förslaget syftar till att genomföra EU-direktiv, vilka har gett utrymme för olika nationella lösningar för genomförandet. Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att förslaget bör anses vara anmälningspliktiga enligt artikel 39.5 andra stycket i tjänstedirektivet. Naturvårdsverket avser därför att anmäla förslaget till nya föreskrifter till Kommerskollegium.

Regelrådet konstaterar att det framgår tydligt att förslaget har sin grund i två formella direktiv från EU-kommissionen. Förslagsställaren uppger att förslaget inte bedöms gå utöver vad som följer EU lagstiftningen, att förslaget inte behöver anmälas i enlighet med

⁶Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

anmälningsdirektivet men däremot enligt tjänstedirektivet. Regelrådet ser ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömningar och anser redovisningen tillräcklig.

Enligt Regelrådet är förslagsställarens redovisning av förslaget överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det uppges i konsekvensutredningen att föreskrifterna bör träda i kraft senast den 1 januari 2024 för att tillämpas vid den rapportering som ska ske senast i mars 2024, gällande kalenderåret 2023.

Det uppges att det kommer att behövas vägledningsinsatser från framför allt Naturvårdsverket under år 2023–2024 för att informera berörda aktörer om de nya bestämmelser som införs i och med dessa föreskrifter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår en tidpunkt för ikraftträdande. Det framgår inte vilka överväganden som förslagsställaren har gjort när det gäller särskild hänsyn till tidpunkten för ikraftträdande men med tanke på att förslaget ersätter tidigare reglering anses uteblivna övervägande av tidpunkt tillräcklig. Det finns också en bedömning av informationsinsatser.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det uppges i konsekvensutredningen att de aktörer som direkt berörs av de föreslagna föreskriftsändringarna är:

- Producenter av förpackningar (ca 9 800 stycken anmälda till Naturvårdsverket, varav vissa har 0-rapporterat, det vill säga angett att de inte sätter förpackningar på marknaden, utöver det finns ett okänt antal så kallade friåkare (som ej förklarats av förslagsställaren men såvitt Regelrådet förstår skulle det kunna vara företag som ej är anmälda till Naturvårdsverket),
Det uppges att det inte är känt hur många producenter det finns som berörs av kravet på uppdelad rapportering per ingående materialslag, respektive hur många företag som berörs av kravet på rapportering om muggar, matlådor och lock till muggar och att det inte är alla som nämns.
- Producentansvarsorganisationer (3 stycken),
Det uppges att idag finns det tre relativt stora aktörer på marknaden som driver varsitt insamlingsystem respektive producentansvarsorganisation.
- Marknadsdrivna system för materialåtervinning (okänt antal, förslagsställaren anger att det är gissningsvis runt 5 stycken).
Det uppges att det är idag inte känt hur många aktörer det finns av denna typ, eller hur stora de är, eftersom dessa ännu inte anmält sig till Naturvårdsverket enligt

förpackningsförordningen. Exempel på verksamma aktörer av denna typ är system för wellpapp respektive för krymp⁸- och sträckfilm⁹.

- Marknadsdrivna system för återanvändning (okänt antal, förslagsställaren anger att det är gissningsvis runt 20 stycken).
Det uppges att det är idag inte känt hur många aktörer det finns av denna typ, eller hur stora de är, eftersom dessa ännu inte anmält sig till Naturvårdsverket enligt förpackningsförordningen. Dessa aktörer omfattar systemet där förpackningar från verksamheter roterar. Det marknadsdrivna systemet samlar också in förpackningarna när de blir avfall och återvinner dessa.
- Andra system för återanvändning av förpackningar (ca 20 stycken anmälda till Naturvårdsverket, utöver det finns ett okänt antal friåkare).
Det uppges att ca 20 aktörer inom denna kategori finns idag anmälda till Naturvårdsverkets register. Aktörstypen omfattar system för återanvändning av förpackningar från såväl hushåll som verksamheter. Det finns inte krav på systemen att samla in förpackningarna när de blir avfall och återvinna dem.

Härutöver finner Naturvårdsverket att följande aktörer kan anses berörda av de föreslagna föreskrifterna:

- Anläggningar som materialåtervinner förpackningsavfall i och utanför Sverige.
Förslagsställaren uppger att det inte är klart hur många aktörer detta rör sig om.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren redovisat antal företag inom varje bransch. Regelrådet konstaterar att det uppges finnas små företag inom kategorin producenter men i övrigt redovisas inga uppgifter om antalet anställda eller annan uppgift på storlek. Det är ändå nästan 10 000 producenter anmälda. Det skulle kunna vara så att förslagsställaren har undersökt frågan om storlek på företag men transparensen i konsekvensutredningen hade höjts med exempel på hur stora företag det är som berörs alternativt en motivering av vilken information som är tillgänglig.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån storlek är bristfällig.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

⁸ är tillverkad av polyetenplast, som är en typ av termoplast. Det innebär att plasten kan värmas upp och sedan sträckas i form. Krympfilm kan användas för att skydda i stort sett vad som helst under transport eller lagring. Vanligtvis täcker man in maskiner, båtar, modulhus eller annan utrustning som skydd mot regn, smuts och damm.

⁹ Sträckfilm är en typ av tunn och vanligen genomskinlig plastfolie som används för emballering av produkter. Till exempel när man staplat ett stort antal kartonger på en lastpall och inte vill riskera att någon kartong faller av. Förutom benämningarna sträckfilm och plastfolie används även plastfilm och gladpack som namn på produkten.

Det uppges i konsekvensutredningen att *kravet på rapportering uppdelat på ingående materialslag för engångsplastprodukter och avfall från dessa* ger följande konsekvenser. För kompositförpackningar och förpackningar som består av mer än ett materialslag som samtidigt är engångsplastprodukter tydliggör förslaget på föreskrifter att man för dessa alltid måste rapportera uppgifter om respektive ingående material var för sig. Det vill säga att möjligheten att avvika från krav på att rapportera ingående material som utgör mindre än 5 procent av förpackningens totala vikt inte gäller för dessa produkter och avfall från desamma. Förslagsställaren uppger att konsekvenserna för en producent torde dock inte bli alltför omfattande, eftersom de av produktionstekniska skäl redan har uppgift om hur mycket av de olika materialslagen som går åt för att producera en förpackning. Det uppges vidare att för den som ska rapportera behandlade avfallsmängder innebär denna förändring troligen inte några större konsekvenser. Materialåtervinning ska mätas på den punkt i kedjan där materialet upparbetas till nya produkter, vilket innebär att kompositförpackningar och förpackningar som består av mer än ett materialslag redan ska ha delats upp på respektive ingående material.

Vidare uppges att *kravet att rapportera ytterligare uppgifter om matlådor och muggar som är engångsplastprodukter samt engångsplastlock till muggar* ger följande konsekvenser. Producenter föreslås lämna uppgifter om matlådor och muggar som är engångsplastprodukter samt engångsplastlock till muggar uppdelat på produkter som enbart består av plast respektive som delvis består av plast. Förslagsställaren uppger att konsekvenserna för producenterna bör inte bli alltför omfattande, eftersom de av produktionstekniska skäl redan har uppgift om de olika materialslagen som ingår i deras producerade förpackningar.

Det uppges vidare att *kravet att den som driver ett marknadsdrivet system för återanvändning eller ett system för återanvändning av förpackningar ska lämna uppgifter om förpackningar som släpps ut på marknaden inom systemet* ger följande konsekvenser. Förslagsställaren uppger att konsekvenserna för berörda aktörer bör inte bli alltför stora, eftersom detta är uppgifter som aktörerna redan bör ha kännedom om.

Det uppges att de tre nya kraven kan öka den administrativa kostnaden för berörda aktörer (producenter, producentansvarsorganisationer, marknadsdrivna system för materialåtervinning, marknadsdrivna system för återanvändning samt andra system för återanvändning av förpackningar) något, åtminstone i ett inledande skede, då förslaget innebär krav på att rapportera någon eller några ytterligare uppgifter än tidigare.

Regelrådet gör följande bedömning. Angående det första och andra kravet, uppges det att av produkttekniska skäl redan finns uppgift om de olika materialen. Såvitt Regelrådet förstår, finns ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens redovisning om att de två första kraven inte medför alltför omfattande kostnader. Angående det tredje förslaget uppges att uppgifterna som ska redovisas redan är kända och inte bör generera för stora kostnader. Slutligen uppges att den administrativa kostnaden kan öka åtminstone i ett inledande skede och att förslaget innebär krav på att rapportera någon eller några ytterligare uppgifter än tidigare. Samtidigt har det uppgetts att en stor del av innehållet regleras sedan tidigare i NFS 2020:8. Såvitt Regelrådet förstår ger förslaget relativt begränsad påverkan på företagens administrativa kostnader men får likväl ingen tydlig förståelse för vad de reella kostnaderna för företag blir. Det hade varit behövligt med exempelberäkningar och uppskattning av tidsåtgång för rapportering av uppgifter.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av påverkan på berörda företags administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Regelrådet konstaterar att andra kostnader och verksamhet ej nämns i konsekvensutredningen. Såvitt Regelrådet förstår förslaget medför det inte nämnvärd påverkan på företagets andra kostnader och verksamhet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning påverkan på berörda företags andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det uppges i konsekvensutredningen att Naturvårdsverket bedömer att konkurrensförhållandena mellan berörda företag inte påverkas av förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. I sin beskrivning av särskilda hänsyn till små företag har förslagsställaren uppgett att producenter kan vara små företag. Regelrådet finner att det inte kan uteslutas att skillnader i hur företag av olika storlek påverkas också kunde ha någon effekt för konkurrensförhållandena. Med anledning av att förslaget inte verkar medföra stora konsekvenser för företagen kan en utelämnad redovisning godtas.

Regelrådet finner att redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren uppger ingen påverkan på företag i "andra avseende" däremot uppges andra konsekvenser av förslaget. Förslagsställaren uppger att förslaget inte påverkar något specifikt geografiskt område. Inte heller påverkar det någon specifik befolknings- eller intressegrupp. Förslaget påverkar kvinnor och män lika.

Förslagsställaren uppger vidare att bedömningen är att de bestämmelser i de föreslagna föreskrifterna som är nya jämfört med NFS 2020:8 inte har en direkt påverkan på miljö eller hälsa. De föreslagna bestämmelserna är en förutsättning för att Sverige ska leva upp till EU-gemensamma krav som i sin tur förväntas bidra positivt till miljö och hälsa.

Regelrådet har för egen del inte kunnat se någon påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det uppges i konsekvensutredningen att små företag bedöms främst finnas i aktörgruppen producenter. Förslagen som berör producenter är krav på rapportering uppdelat på ingående materialslag för engångsplastprodukter samt krav på att rapportera ytterligare uppgifter om matlådor och muggar som är engångsplastprodukter. Kraven kopplar till krav från förpackningsdirektivet som implementeras i nationell lagstiftning genom föreslagna föreskrifter.

Såvitt Regelrådet förstår kan producenter vara små företag. Förslagsställaren har tidigare uppgett att konsekvenserna för producenterna bör inte bli alltför omfattande, eftersom de av produktionstekniska skäl redan har uppgift om de olika materialslagen som ingår i deras producerade förpackningar. Regelrådet har tidigare konstaterat otydligheten i vad de verkliga effekterna på företagens kostnader blir och små företag skulle kunna drabbas oproportionerligt hårt. En bedömning av om det ens är möjligt att ta särskild hänsyn till de minsta företagen hade höjt kvalitén på konsekvensutredningen. Såvitt Regelrådet förstår kan det vara så att de överordnade direktiven omöjliggör detta men då hade det behövt tydliggöras och motiveras.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet gör följande sammantagen bedömning. Syftet med förslaget är att i svensk rätt införliva kraven i Förpackningsdirektivet och Engångsplastdirektivet samt till dessa kopplade kommissionsbeslut. Delvis väl beskriven konsekvensutredning men några punkter brister. Storleken på berörda företag och särskild hänsyn till små företag borde redovisats tydligare. Dessutom har de administrativa kostnaderna ej kvantifierats vilket gör det svårt att förstå de faktiska effekterna för berörda företag. Utebliven redovisning av de faktiska kostnaderna i kombination med utebliven redovisning av hänsyn till de minsta företagen gör det sammanfattningsvis utmanande att begripa påverkan på företagen.

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

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 september 2023.

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

Ärendet föredrogs av: Josefina Brzezinska.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Josefina Brzezinska
Föredragande