

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 ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar

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

Innehållet i förslaget

Naturvårdsverket har tagit fram ett förslag till nya föreskrifter om ersättning till kommuner för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar. I det fall förslaget beslutas kommer Naturvårdsverket samtidigt att upphäva befintliga ersättningsföreskrifter (NFS 2023:1). Kostnadsmässigt anger Naturvårdsverket att det nya förslaget innebär att ersättningarna höjs med ca 514 miljoner kronor per år, från ca 3,5 miljarder kronor till ca 4 miljarder kronor per år. Förslaget innebär en uppräknig av ersättningsnivåer för att kompensera för kostnadsökningar sedan ersättningarna i tidigare föreskrifter beräknades och mindre justeringar av ersättningen till kommuner.

Vad gäller förslaget till justering av ersättningsnivåerna med hänsyn till kostnadsutvecklingen så föreslår Naturvårdsverket att ersättningen för fastighetsnära insamling, insamling vid lättillgängliga insamlingsplatser, insamling av vanligt förekommande förpackningsavfall av papper, plast, metall och glas vid återvinningscentraler samt den rörliga tonersättningen indexjusteras genom att tillämpa Statistiska centralbyråns Avfallsindex A12:1MD. Naturvårdsverket anger att uppräknig genom index av ersättningen innebär att den totala ersättningen höjs med ca 410 miljoner kronor per år, från ca 3,5 miljarder till ca 3,91 miljarder kronor per år.

Förslaget innebär också att den fasta ersättningen för information differentieras på så sätt att de kommuner med färre än 10 000 permanentboende invånare får en lägsta ersättning på 50 000 kronor per år. För kommuner med 10 000 eller fler permanentboende invånare föreslår Naturvårdsverket en ersättning på 5 kronor per permanentboende invånare i enlighet med nuvarande ersättningsnivå (NFS 2023:1). Införandet av fast ersättning för information till vissa kommuner innebär en höjning av ersättningen med 1,2 miljoner kronor per år och berör ca 72 kommuner.

Naturvårdsverket föreslår också att kommuner ska få ersättning för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial vid stationära bemannade återvinningscentraler genom att tillämpa samma fasta ersättning som för en lättillgänglig insamlingsplats (utifrån kommungruppsindelningen) för vanligt förekommande

förpackningsavfall av papper, plast, glas och metall samt ett extra tillägg på 12 000 kronor för övrigt förpackningsmaterial respektive 37 000 kronor för träförpackningar per återvinningscentral. Naturvårdsverket anger vidare att förslaget innebär att rörlig ersättning utgår för vanligt förekommande förpackningsmaterial men inte för träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial. Förslaget innebär en höjning av ersättningen med ca 30 miljoner kronor per år.

Naturvårdsverket föreslår också att en extra schabloniserad ersättning utgår till kommuner med låg befolkningstäthet för fastighetsnära insamling. Förslaget gäller kommuner med en befolkningstäthet på upp till 10 invånare per kvadratkilometer och att ersättningen ökar med sjunkande befolkningstäthet. Naturvårdsverket föreslår vidare att ersättningen differentieras beroende på boendekategori och befolkningstäthet. Den extra ersättningen till kommuner med låg befolkningstäthet för fastighetsnära insamling utgår till kommuner utöver den ersättning som kommunerna får beroende på vilken kommungrupp de är indelade i. Enligt Naturvårdsverket innebär förslaget en höjning av ersättningen med 73 miljoner kronor per år och berör ca 56 kommuner, varav merparten av kommunerna är belägna i norra Sverige.

Vidare innebär förslaget till justerade föreskrifter också att en ny boendekategori för ersättning införs, som gäller fritidsboende hushåll i flerbostadshus. Ersättningen för fritidsboende i flerbostadshus förslås bli densamma som för permanentboende i flerbostadshus. Naturvårdsverket anger att förslaget inte innebär några höjningar av ersättningen.

Slutligen innebär förslaget också att bilaga 1 till föreskrifterna ändras för att göra det enklare för aktörerna att utläsa vilken ersättning som utgår. Naturvårdsverket har därför föreslaget att ändra layouten i bilaga 1 och formeln för beräkning har tagits bort. Ersättningarna har strukturerats på så sätt att de kan avläsas i tabellformat.

Förslagets påverkan på företagen består i att kommunernas ökade avgifter åläggs producentansvarsorganisationerna, vilka producenter måste ansluta sig till för hantering av avfall. Den ökade avgiften som åläggs dessa organisationer påverkar i sin tur de företag som är anslutna till organisationerna.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I juni 2022 beslutade regeringen om förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. I förordningen finns ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela närmare föreskrifter om ersättning till kommunerna. Den 19 januari 2023 beslutade Naturvårdsverket om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningsavfall som omfattas av producentansvar genom Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2023:1), som ska tillämpas från den 1 januari 2024. Naturvårdsverket ser ett behov av att justera och komplettera ersättningen och föreskrifterna på olika sätt till ikraftträdandet 2024.

När förslaget till föreskrifter remitterades inkom remissyttranden som pekade på ett behov av att generellt höja ersättningen till kommunerna till dess att föreskrifterna ska börja tillämpas år 2024 på grund av de kostnadsökningar som skett sedan ersättningarna beräknades. I

nuvarande föreskrifter finns inte någon bestämmelse om indexjustering av de kostnader som ligger till grund för ersättningarna. Det innebär att de nuvarande ersättningarna, baserade på kostnadsunderlag från 2021, redan är för låga till följd av inflation och andra prisökningar som skett sedan 2021. Naturvårdsverket bedömer att ersättningarna i de befintliga föreskrifterna (NFS 2023:1) inte speglar de kostnader som kommuner kommer att ha för insamlingen av förpackningsavfall när insamlingsansvaret övergår till kommunerna från den 1 januari 2024.

Vad gäller förslaget om en ökad ersättning till vissa kommuner för att ta fram information anger Naturvårdsverket att kommunerna från och med den 1 januari 2024 årligen ska ta fram lättillgänglig information till hushållen och till de verksamheter som har valt kommunal insamling om bland annat utsortering och insamling av förpackningsavfall. Den schablonersättning som föreslogs i de tidigare föreskrifterna bedöms missgynna kommuner med bland annat låg befolkningstäthet och kan göra det svårt för små kommuner att täcka kostnader för rimliga informationsinsatser.

Vad gäller förslaget om en ny ersättning för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial som kommer att ske vid återvinningscentraler anger Naturvårdsverket att en sådan ersättning saknas i de befintliga ersättningsföreskrifterna (NFS 2023:1). Det innebär att kommuner inte kommer att få ersättning för den insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial som kommuner är skyldiga att tillhandahålla på återvinningscentraler.

Vad gäller förslaget om ersättning till kommuner med låg befolkningstäthet för fastighetsnära insamling så anger Naturvårdsverket att vissa kommuner har förutsättningar som gör att deras kostnader för insamling av förpackningsavfall sannolikt kommer att vara högre än mediankostnaden som de schabloniserade ersättningarna enligt de befintliga ersättningsföreskrifterna (FS 2023:1) baseras på inom respektive kommungrupp. Det handlar bland annat om kommuner med särskilt låg befolkningstäthet, vilket kan ge långa körsträckor per hushåll och därmed en fördyrande insamling. Det innebär att kommuner med särskilt låg befolkningstäthet riskerar att inte få en fullgod kostnadstäckning för insamlingen av förpackningsavfall.

Angående förslaget att införa kategorin "fritidsboende hushåll i flerbostadshus" så anger Naturvårdsverket att kategorin idag saknas och att enligt 9 kap. 2 § p. 1 förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar ska kommuner lämna uppgifter om antal hushåll i kommunen, uppdelat på fler- och enbostadshus samt permanent- och fritidsboenden. I nuvarande föreskrifter saknas boendekategorin "fritidsboende hushåll i flerbostadshus" vilket innebär att ersättning för dessa ingår i kategorin "permanentboende hushåll i flerbostadshus".

Regelrådets bedömning. Regelrådet konstaterar att Naturvårdsverket ger en utförlig beskrivning av förslagets syfte och bakgrund.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Naturvårdsverket anger att om regleringen inte kommer till stånd så kommer de befintliga ersättningsföreskrifterna (NFS 2023:1) att vara fortsatt tillämpliga. Vad gäller nivåerna för

ersättningen innebär nollalternativet att den totala ersättningen till kommunerna med stor sannolikhet inte kommer att täcka kommunernas kostnader för insamling av förpackningsavfall. För förpackningsproducenterna anger Naturvårdsverket att nollalternativet skulle innebära att producenterna inte helt kommer ta det finansiella ansvaret för kommunernas insamling av förpackningsavfall enligt det system som fastställts i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

Naturvårdsverket beskriver vidare att om den extra ersättningen för kommuner med låg befolkningstäthet inte införs riskerar dessa kommuner att drabbas extra hårt. Naturvårdsverket menar att det finns en risk att kommuner som planerar att införa fastighetsnära insamling tidigare än år 2027 beslutar att införa fastighetsnära insamling som tidigast från år 2027 om de bedömer att den ersättning som de får blir otillräcklig. Dessutom finns även en risk att kommunernas förtroende för systemet med producentansvar för förpackningar urholkas om kommunens kostnader inte finansieras.

Vad gäller förslaget om en ökad ersättning till vissa kommuner för att ta fram information anger Naturvårdsverket att det för kommuner med färre än 10 000 permanentboende invånare finns en risk att kommuner inte i tillräcklig omfattning kan tillgängliggöra information om insamlingen av förpackningsavfall till hushåll och samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling.

Gällande förslaget att träförpackningar och andra förpackningsmaterial ska omfattas av bestämmelserna anger Naturvårdsverket att nollalternativet innebär att kommunerna inte kommer att få någon ersättning för insamlingen av dessa produkter, vilket innebär att producenter av dessa förpackningsmaterial inte kommer att kunna ta det finansiella ansvaret i producentansvaret genom att, via sina producentansvarsorganisationer, kompensera kommunerna för insamlingen av dessa förpackningsmaterial.

Naturvårdsverket redogör också för vilka effekter som nollalternativet kan innebära för myndigheten. Den största konsekvensen som Naturvårdsverket anger om inga åtgärder vidtas är att kommunernas förtroende för Naturvårdsverkets ersättningsmodell riskerar att urholkas om ersättningsnivåerna inte täcker kommunernas kostnader, vilket på sikt riskerar att skada hela upplägget för insamling av förpackningsavfall, vilket påverkar hela samhället och många olika aktörer.

Naturvårdsverket redogör vidare för att det finns möjliga alternativa lösningar till att räkna upp kostnaderna som ligger till grund för den ersättning som kommunerna ska få för fastighetsnära insamling samt för insamling vid lättillgängliga insamlingsplatser och återvinningscentraler, den så kallade indexjusteringen. Här har Naturvårdsverket tittat på två alternativ. Det första alternativet är att basera ersättningen på nya kostnadsberäkningar i stället för en indexjustering. De nivåer på ersättningen som föreslogs i de tidigare föreskrifterna (NFS 2023:01) bygger på beräknade kostnader för fastighetsnära insamling av förpackningsavfall samt i stor utsträckning nuvarande kostnader för insamling av förpackningsavfall vid dagens återvinningsstationer. Underlag för beräkningar av ersättningarna togs fram under våren 2022 och baseras på å-priser och nyckeltal från slutet av 2021. Naturvårdsverket framhåller här att man hade kunnat göra en ny beräkning av kostnader utifrån kommunernas faktiska kostnader för insamling av förpackningsavfall genom fastighetsnära insamling, insamling via lättillgängliga insamlingsplatser och

återvinningscentraler samt uppgifter om faktiska mängder insamlat förpackningsavfall. Naturvårdsverket framhåller därför att det i nuläget inte finns goda förutsättningar för att göra en sådan uppdaterad beräkning av kostnader för insamling av förpackningsavfall. Naturvårdsverket förordar dock en sådan modell på längre sikt.

Den andra alternativa lösningen som Naturvårdsverket redogör för vad gäller kostnadsberäkningen är en annan indexjustering än den man har valt, A12:1MD. Myndigheten anger att de kostnader som ligger till grund för ersättningarna bygger på flera olika kostnadsposter. För fastighetsnära insamling handlar det om kostnader som bland annat inkluderar kostnader för kärl, montering och utkörning av kärl, personal, fordon, bränsle, projektering, administration inklusive kundtjänst och omlastning. Naturvårdsverket har undersökt skillnaden av att justera ersättningar med ett index (Avfallsindex A12:1MD) jämfört med att indexjustera enskilda kostnadsposter med olika tillämpliga index. Naturvårdsverket har räknat på bägge alternativen, vilket redogörs mer i detalj på s. 25–26 i konsekvensutredningen, och landar i att avfallsindex A12:1MD ger en uppräknig av ersättningsnivåerna som bedöms ligga tillräckligt nära en uppräknig av kostnaderna med specifika index för respektive kostnadspost. Naturvårdsverket menar därför att en beräkning enligt A12:1MD är att föredra från administrativ synvinkel jämfört med indexuppräknig av respektive kostnadspost.

Vad gäller modellen för ersättning för information till små kommuner så anger Naturvårdsverket att det hade varit fördelaktigt att ta fram en ny ersättningsmodell för information som bättre speglar kommunernas kostnader för information. Naturvårdsverket bedömer dock att det förslag om en fast ersättning till kommuner med färre än 10 000 invånare är en tillräcklig justering av ersättningen för information i nuläget.

Utöver detta redogör Naturvårdsverket för en alternativ lösning för att kompensera kommuner med ogynnsamma förhållanden för insamling av förpackningsavfall. Förslaget har spelats in av Avfall Sverige i remissrundan för NFS 2023:01 och bygger på ett ansökningsförfarande i stället för en schabloniserad ersättning. Detta då vissa kommuner väntas ha högre omlastningskostnader. Den extra ersättningen skulle kunna betalas ut efter ansökan från kommuner i efterhand när omlastade mängder är kända. Naturvårdsverket landar dock i att detta alternativ inte är att föredra, bland annat på grund av oförutsägbara kostnadsökningar för Naturvårdsverket i hanteringen av ansökningar.

Vad gäller ersättning för insamling av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial vid återvinningscentraler ser Naturvårdsverket inte att det finns några alternativa sätt än en ersättning för detta.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver effekten om ingen reglering kommer till stånd. Naturvårdsverket redogör vidare för alternativa lösningar på ett utförligt vis och beskriver att man för ett av förslagen inte ser några alternativa lösningar.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Naturvårdsverket anger att enligt artikel 8 och 8a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet), i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851, ska medlemsstaterna införa allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar i nationell rätt senast den 5 januari 2023. Naturvårdsverket redogör vidare för att det av minimikraven följer att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de ekonomiska bidrag som betalas av produktens producent för att fullgöra sina skyldigheter inom utökat producentansvar täcker kostnader för bland annat separat insamling (artikel 8a.4 i avfallsdirektivet).

Naturvårdsverket bedömer att bestämmelserna i förslaget till nya föreskrifter kompletterar och närmare beskriver kraven i förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Naturvårdsverket anger att de föreslagna bestämmelserna syftar till att genomföra artikel 8 och 8a i avfallsdirektivet.

Mot denna bakgrund bedömer Naturvårdsverket att bestämmelserna i förslaget till nya ersättningsföreskrifter inte kan anses gå utöver vad som följer av EU-lagstiftningen eller vad som kan anses nödvändigt för att uppnå avfallsdirektivets syfte.

Naturvårdsverket redogör därefter för att Förordningen (1994:2029) om tekniska regler genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningdirektivet) i svensk lagstiftning.

Enligt 6 § förordningen om tekniska regler ska en myndighet göra en anmälan till Kommerskollegium när den föreslår nya tekniska regler. Kommerskollegium anmäler sedan förslaget till EU-kommissionen i enlighet med 10 § förordningen om tekniska regler. Naturvårdsverket bedömer att förslaget till nya ersättningsföreskrifter inte innehåller tekniska regler som reglerar produkter och att förslaget därför inte behöver anmälas till EU-kommissionen i enlighet med anmälningdirektivet.

Naturvårdsverket bedömer utöver detta att förslaget till nya ersättningsföreskrifter inte innehåller bestämmelser som kan påverka den fria rörligheten för tjänster och att förslaget därför inte behöver anmälas till EU-kommissionen i enlighet med tjänstedirektivet.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket redogör för vilken EU-rätt som är tillämplig för förslaget och hur förslaget förhåller sig till denna.

Regelrådet finner att redogörelsen över förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Naturvårdsverket anger att föreskrifterna bör träda i kraft 1 januari 2024. Detta då kommunerna enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar bland annat ska börja samla in hushållens förpackningsavfall och ta fram lättillgänglig information till

hushållen och de samlokaliserade verksamheter som har valt kommunal insamling från och med den 1 januari 2024. Kommunerna bör enligt Naturvårdsverket därför få ersättning med stöd av de nya ersättningsföreskrifterna från och med detta datum. Vad gäller behov av speciella informationsinsatser anger Naturvårdsverket att man vid beslut om nya ersättningsföreskrifter kommer att informera berörda aktörer om de nya ersättningsföreskrifterna och på vilket sätt de berörs, bland annat via myndighetens hemsida.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket har beskrivit tidpunkt för ikraftträdande och skälen bakom den valda tidpunkten. Naturvårdsverket har även beskrivit hur man avser att informera om förslaget.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Naturvårdsverket bedömer att förslaget påverkar kommuner, producentansvarsorganisationer, producenter av förpackningar, hushåll och samlokaliserade verksamheter såväl som konsumenter.

Naturvårdsverket anger att kommunerna berörs direkt eftersom förslaget till nya föreskrifter gäller just ersättningen till kommunerna. Producentansvarsorganisationerna berörs eftersom en revidering i beräkningsmodellen för ersättning till kommunerna innebär att de producentavgifter som producentansvarsorganisationerna ska betala för att finansiera kommunens verksamhet kan höjas. Naturvårdsverket menar vidare att förpackningsproducenterna berörs eftersom de förpackningsavgifter som en producent ska betala till producentansvarsorganisationen höjs.

Vad gäller berörda producentansvarsorganisationer anger Naturvårdsverket att två aktörer i nuläget har ansökt till Naturvårdsverket om att bli godkända producentansvarsorganisationer.

Gällande förpackningsproducenter anger Naturvårdsverket att det är ca 9 700 förpackningsproducenter som har anmält sig till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket saknar dock uppgifter om hur många av producenterna som utgörs av företag men menar att det sannolikt är i stort sett samtliga producenter.

Producenterna förekommer i en rad olika branscher där restaurangbranschen, livsmedelsbranschen, dagligvaruhandeln, förpackningsbranschen och detaljhandel nämns som exempel. Eftersom företagen förekommer i flera olika branscher är det enligt Naturvårdsverket svårt att ta fram uppgifter om storleken på företagen. Naturvårdsverkets utgångspunkt är dock att storleken på dessa företag inte borde skilja sig nämnvärt från hur fördelningen baserat på storlek (antal anställda) ser ut för företagandet i Sverige totalt sett. Utifrån detta antagande uppskattar Naturvårdsverket att 7 249 är enmansföretag, att 2 054 är mikroföretag (1-9 anställda), att 328 är små företag (10-49 anställda), att 58 är medelstora företag (50-249 anställda) och att 11 stora företag berörs (över 250 anställda).

Regelrådets bedömning. Regelrådet konstaterar att förslagsställaren på ett utförligt sätt redogör för antalet berörda producenter och inom vilka branscher de verkar. Naturvårdsverket gör dock en grov uppskattning av de berörda företagens storlek utifrån hur

företagandet ser ut generellt i Sverige. Regelrådets uppfattning är att storleken på förpackningsproducenter kan skilja sig mot hur företags storlek generellt ser ut i Sverige. Regelrådet gör bedömningen att det i vart fall inte är uppenbart omöjligt att söka information om den storleksfördelning som finns inom de branscher som förslagsställaren har identifierat, genom kontakt med branschorganisation eller på annat sätt. Om det har gjorts försök att samla in sådan information men visat sig finnas problem med detta, hade det kunnat anges. Vad gäller berörda producentansvarsorganisationer så framgår inte heller organisationernas storlek. Regelrådet uppfattar vidare att det är av vikt att ha en tydlig beskrivning av berörda företag för att kunna analysera hur förslaget påverkar företagen och att således konsekvensutredningen brister i denna del.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Vad gäller administrativa kostnader för producenterna anger Naturvårdsverket att förslagen inte förväntas medföra någon ökad tidsåtgång för producenterna eller några andra administrativa kostnader. Naturvårdsverket redogör inte för administrativa kostnader för producentansvarsorganisationerna, men medger samtidigt att de kommer behöva revidera sina förpackningsavgifter gentemot sina ansluta producenter och kommunicera ut de justerade avgifterna.

Naturvårdsverket beskriver också att de nya ersättningsföreskrifterna innebär att Naturvårdsverket årligen kommer att indexjustera ersättningen till kommuner, vilket medför ett mindre administrativt påslag för myndigheten.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket anger att förslaget inte väntas medföra några administrativa kostnader för företagen. Regelrådet finner ingen anledning att göra någon annan bedömning, men konstaterar att förslaget innebär att en ny avgift åläggs träprodukter och andra förpackningsmaterial, vilken kan ha påverkan på företagens administrativa kostnader. Naturvårdsverket redogör inte för ökade eller minskade administrativa kostnader för producentansvarsorganisationerna, men antyder samtidigt att förslaget kan ha viss påverkan. Regelrådet finner det således bristfälligt att Naturvårdsverket inte har utrett de förväntade administrativa kostnaderna.

Regelrådet finner att beskrivningen av administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Enligt Naturvårdsverket innebär förslagen att producenterna i större utsträckning tar det finansiella ansvaret för insamling av förpackningsavfall. Förslagen innebär att kostnaderna för producenterna totalt ökar med ca 514 miljoner kronor per år, jämfört med det tidigare förslaget, från ca 3,5 miljarder kronor till ca 4 miljarder kronor per år. Producenterna förväntas föra denna kostnad vidare till slutkonsumenterna genom de avgifter som producenterna tar ut från sina kunder för de förpackningar och förpackade varor som producenterna tillhandahåller

på den svenska marknaden. Kostnaden kommer dock att fördela sig olika mellan olika producenter beroende på vilken typ av förpackning de sätter på marknaden.

Naturvårdsverket beskriver att samtliga producenter av förpackningar av plast, papper, metall och glas är med och delar på kostnaderna som ersättningen till kommuner innebär med anledning av indexjustering av ersättningarna för fastighetsnära insamling, insamling vid lättillgängliga insamlingsplatser och återvinningscentraler, rörlig tonersättning samt extra ersättning för fastighetsnära insamling till kommuner med låg befolkningstäthet och minsta ersättning till vissa kommuner för informationsinsatser. Producenter av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial ska från den 1 januari 2024 ta sitt finansiella producentansvar för insamlingen av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial som sker av kommunerna vid återvinningscentraler. För producenter av träförpackningar innebär det en kostnad på ca 22,5 miljoner kronor per år medan det för producenter av övrigt förpackningsmaterial innebär en kostnad på ca 7,3 miljoner kronor per år.

Gällande konsekvenser för företagens verksamhet anger Naturvårdsverket att, bortsett från de förändringar som producenter av förpackningar av övrigt förpackningsmaterial kan välja att göra för att byta förpackningsmaterial, så förväntas de ändrade ersättningarna inte påverka producenternas verksamhet.

Naturvårdsverket beskriver inte vilka effekter man förutser att förslaget får för producentansvarsorganisationernas verksamhet, men beskriver att när Naturvårdsverket justerar de ersättningar som framgår av bilaga 1 ytterligare under våren 2024, utifrån indextal för januari 2024, kan det bli en utmaning för producentansvarsorganisationerna att justera ersättningarna i tid och kommunicera ut detta till producenterna.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket redovisar vilken total kostnadsökning som förslaget väntas innebära för företagen och redogör även för de specifika kostnadsökningar som väntas drabba producenter av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial. Naturvårdsverket redogör dock inte för hur man har kommit fram till dessa siffror, varför Regelrådet anser att en komplettering med denna information vore önskvärd. Regelrådet anser dessutom att det är viktigt att utreda vilka ökade kostnader som förslaget väntas innebära för företagen. Naturvårdsverket redogör för vilken total avgift som väntas åläggas producentansvarsorganisationen, men hur denna avgift sedan kan spilla ner på företagen, till exempel utifrån företagets storlek och vilka sorts förpackningar man producerar, är oklart.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på företags andra kostnader är bristfällig. Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på företags verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Naturvårdsverket har ingen specifik redovisning av konkurrensförhållanden för berörda företag men däremot nämns viss eventuell påverkan indirekt i andra delar av konsekvensutredningen.

Naturvårdsverket nämner att producenter av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial från den 1 januari 2024 ska ta sitt finansiella producentansvar för insamlingen av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial som kommunerna samlar in vid återvinningscentraler. Naturvårdsverket beskriver att det idag troligen finns ett begränsat

antal producenter av övrigt förpackningsmaterial så som textil, keramik och porslin och sannolikt finns det även ett begränsat antal producenter av träförpackningar. Det innebär att ett litet antal producenter tillsammans kommer att behöva finansiera kommunens insamling av sådana förpackningsmaterial vid stationära bemannade återvinningscentraler. Det kan få stora konsekvenser för enskilda producenter eftersom förpackningsavgiften för förpackningar av dessa material sannolikt kommer att bli betydligt högre jämfört med förpackningsavgifterna för förpackningar av vanligt förekommande förpackningsmaterial så som plast, papper, glas och metall. På sikt kan det innebära att producenter av förpackningar av övrigt förpackningsmaterial och möjligen även träförpackningar väljer andra förpackningsmaterial om de totalt sett innebär en lägre kostnad (lägre förpackningsavgift).

Regelrådets bedömning. Regelrådet saknar en tydlig redogörelse av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag, i det här fallet både producentansvarsorganisationer såväl som producenter, vilket också följer av att det är otydligt hur förslaget väntas påverka företag i olika storlekar och branscher i form av bland annat ökade kostnader. Regelrådet finner dock att det är positivt att konsekvensutredningen redogör för påverkan på konkurrensförhållandena för producenter av träförpackningar och övrigt förpackningsmaterial.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Naturvårdsverket redogör inte för förslagets påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådets bedömning. Trots att konsekvensutredningen inte redogör för påverkan på företagen i andra avseenden är det Regelrådets uppfattning att detta inte är någon avgörande brist, eftersom Regelrådet inte ser något som uppenbart talar för att det kommer bli en sådan påverkan.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Naturvårdsverket anger att de föreslagna föreskrifterna reglerar ersättningen till kommunerna, vilket indirekt innebär ökade kostnader för producenterna eftersom de, via sina producentansvarsorganisationer, ska finansiera det kommunala insamlingssystemet för förpackningsavfall. Naturvårdsverket menar att det i föreskrifterna därför inte finns något utrymme för att ta hänsyn till små företag.

Regelrådets bedömning. Förslagsställaren beskriver att det i föreskrifterna inte finns något utrymme att ta hänsyn till små företag eftersom föreskrifterna reglerar ersättningen till kommunerna. Eftersom ersättningen drabbar producenterna i form av en högre avgift finner Regelrådet att det hade varit önskvärt med en analys av förslagets effekter för små företag. Eftersom informationen om berörda företags storlek är en grov uppskattning av förslagsställaren så är det svårt att uppskatta förslagets effekter för små företag.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets bakgrund och syfte, alternativa lösningar och effekter av ingen reglering kommer till stånd, förslagets överensstämmelse med EU-rätten, tidpunkt för ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser, berörda företag utifrån antal och bransch, påverkan på berörda företags verksamhet samt regleringens påverkan på företag i andra avseenden godtagbar. Regelrådet finner dock att beskrivningen av berörda företag utifrån storlek, förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader och andra kostnader, särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning samt påverkan på konkurrensförhållanden bristfällig.

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 13 september 2023.

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

Ärendet föredrogs av: Erik Palm.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Erik Palm
Föredragande