

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 Förbättrat genomförande av två direktiv på avfallsområdet

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändringar i miljöbalken, avfallsförordningen (2011:927), miljötillsynsförordningen (2011:13) och förordningen (1988:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. De nya bestämmelserna föreslås träda ikraft den 1 september 2018.

Vidare finns förslag till ändringar i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 mars 2018.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att Europeiska kommissionen i december 2016 skickade en formell underrättelse om att det kvarstår brister i det svenska genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv, det s.k. avfallsdirektivet. Förslaget innehåller olika ändringar av bestämmelser om avfall med det övergripande syftet att förbättra genomförandet av avfallsdirektivet och att komma tillrätta med de brister i genomförandet som kommissionen pekat på i den formella underrättelsen.

I remissen anges vidare att Europeiska kommissionen i en EU-pilotbegäran i juli 2017 framförde synpunkter på genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE), det s.k. elutrustningsdirektivet. Förslaget om ändringar i bestämmelserna om elavfall avser att komma till rätta med de kvarstående bristerna i genomförandet.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att det inte är möjligt att komma till rätta med de problem som Europeiska kommissionen pekar på i sin formella underrättelse genom vägledning eller frivilliga åtaganden. Vidare anges att om kommissionen bedömer att Sverige inte genomför ändringar som

motsvarar avfallsdirektivets krav kan kommissionen avge ett motiverat yttrande och stämma Sverige. I remissen finns ingen information om alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd när det gäller förslaget till nya bestämmelser som förbättrar genomförandet av elutrustningsdirektivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av konsekvensutredningen vilka alternativa lösningar som övervägts och vad som sker om ingen reglering kommer till stånd när det gäller genomförandet av avfallsdirektivet. Regelrådet anser att motsvarande information hade varit önskvärd när det gäller genomförandet av elutrustningsdirektivet. Trots att en beskrivning saknas i denna del anser Regelrådet att den befintliga beskrivningen är tillräcklig givet förutsättningarna i detta fall.

Mot bakgrund av det angivna finner Regelrådet sammantaget att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att den föreslagna bestämmelsen har sin grund i avfallsdirektivet. Förslagen gör att de svenska bestämmelserna på ett tydligare sätt genomför direktivet. De föreslagna ändringarna går inte utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. I remissen finns ingen redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten avseende de föreslagna ändringarna i förordningen om producentansvar för elutrustning.

Regelrådet gör följande bedömning. Av konsekvensutredningen framgår förslagets överensstämmelse med EU-rätten avseende genomförandet av avfallsdirektivet. Regelrådet anser att motsvarande information hade varit önskvärd när det gäller de föreslagna ändringarna avseende genomförandet av elutrustningsdirektivet. Trots att en beskrivning saknas i denna del anser Regelrådet att den befintliga beskrivningen är tillräcklig givet förutsättningarna i detta fall.

Mot bakgrund av det angivna finner Regelrådet sammantaget att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att eftersom de lag- och förordningsförändringar som avser genomförandet av avfallsdirektivet är föranledda av en formell underrättelse från Europeiska kommissionen bör de träda i kraft så snart som möjligt, vilket bör kunna ske den 1 september 2018. Vidare föreslås övergångsbestämmelser för de cirka 1000 befintliga anmälningspliktiga C-verksamheter som måste göra en förnyad anmälan som uppfyller de föreslagna kraven. Dessa verksamheter bör ges tid att förbereda en anmälan och det föreslås att anmälan senast ska inges den 1 september 2019. Mot bakgrund av den tid som det kan förväntas ta att förbereda en anmälan och besluta i anmälningsärendet bör ingen anmälan behöva lämnas av verksamheter som inte ska bedrivas efter den 1 september 2021.

I remissen anges att eftersom ändringarna i elutrustningsförordningen är föranledda av en EU-pilotbegäran från Europeiska kommissionen bör de träda i kraft så snart som möjligt, vilket bör kunna ske den 1 mars 2018.

I remissen anges inget om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av remissen vilka hänsyn som tagits avseende val av tidpunkt för ikraftträdande. Det finns ingen beskrivning av behov av speciella informationsinsatser, vilket är en brist. Det går av redovisningen som refereras ovan och punkten Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet att sluta sig till att de föreslagna bestämmelserna får stora konsekvenser för en stor grupp företag. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit en bedömning av behov om speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar men att redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att miljöfarliga verksamheter klassas som A-, B-, C- eller U-verksamheter. A- och B-verksamheter är tillståndspliktiga. C-verksamheter är anmälningspliktiga. För U-verksamheter ställs inte krav på vare sig tillstånd eller anmälan. I remissen anges att det finns cirka 1000 C-verksamheter. Konsekvensutredningen hänvisar till Naturvårdsverket som kartlagt att det idag finns totalt cirka 24 000 A-, B- och C-verksamheter. Naturvårdsverket har också kartlagt att U-verksamheter ingår, åtminstone delvis, i nästan alla kommuners register över verksamheter som behöver återkommande tillsyn. Enligt redovisningen finns det cirka 58 800 U-verksamheter registrerade i kommunernas register, som dock inte omfattar alla U-verksamheter (I remissen nämns att Sveriges Bergmaterialindustri besvarat en remiss avseende avfallsbestämmelser).

Avseende genomförandet av elutrustningsdirektivet anges i remissen producenter av konsumentelutrustning och återförsäljare av elutrustning.

Regelrådet gör följande bedömning. Av konsekvensutredningen framgår att många företag berörs av de föreslagna avfallsbestämmelserna. I punkten Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet anges att förslagsställaren inte har lyckats få fram uppgifter om hur många A-, B- och C-verksamheter som producerar farligt avfall och vilka U-verksamheter som omfattas av förslaget. Av punkten framgår dock att kravet på att anmäla behandling av avfall gäller samtliga C-verksamheter. Såvitt Regelrådet kan bedöma berör de föreslagna bestämmelserna de företag som yrkesmässigt behandlar avfall samt insamlare, transportörer, mäklare och handlare av avfall samt verksamheter som producerar farligt avfall liksom alla företag som innehar eller annars hanterar avfall. Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha utrett vilka företag utifrån bransch, antal och storlek som kan påverkas av förslagens bestämmelser. Avseende genomförandet av elutrustningsdirektivet framgår det av redovisningen vilka branscher som omfattas av förslaget. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit information om vilka företag utifrån antal och storlek som kan påverkas av förslagens bestämmelser om elavfall.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I remissen anges att gällande krav är att avfall ska hanteras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till människor och miljön. Förslaget preciserar kravet till att den som innehar avfall eller annars hanterar avfall ska se till att avfallet hanteras bl.a. utan risk för vatten, luft, mark, växter och djur och utan att medföra olägenheter genom buller eller lukt. Det anges att "utan risk" är ett högt ställt beviskrav samt att kravet "utan att medföra olägenheter genom buller och lukt" innebär ett högre ställt krav än de krav som

ställs i Plan- och bygglagen och att vissa verksamheter kan omfattas av båda lagstiftningarna. Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller konsekvenser av betydelse i övrigt.

Vidare anges att det föreslås bestämmelser om att en dom som omfattar tillstånd att behandla avfall ska innehålla fler villkor än i gällande regler. Det anges att de ytterligare villkoren är bl.a. tekniska krav och eventuellt övriga krav som är relevanta för platsen i fråga och de villkor som behövs ifråga om åtgärder för avslutning av verksamheten och efterbehandling. I konsekvensutredningen anges att förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller konsekvenser av betydelse.

I konsekvensutredningen anges att förslaget innebär att cirka 1000 befintliga C-verksamheter ska göra en kompletterande anmälan om behandling av avfall, vilket medför administrativa kostnader för verksamhetsutövaren. Förslaget bedöms medföra en ökad tidsåtgång för verksamhetsutövare.

I konsekvensutredningen anges att bemyndigandet för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter om att avfall som har farliga egenskaper är att anse som farligt avfall tas bort. Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller konsekvenser av betydelse i övrigt.

Vidare anges att kravet på att kontrollera att mottagare av avfall har gjort de anmälningar eller har de tillstånd som krävs för hanteringen utökas till att även omfatta den som yrkesmässigt samlar in avfall från hushåll. Förslaget bedöms inte leda till några kostnader av betydelse.

Vidare anges att bestämmelsen om biprodukter föreslås få en lydelse som ligger närmare direktivets vilket gör det enklare att få ledning av kommissionens vägledning och EU-domstolens praxis. I remissen anges att förslaget innebär att ett ämne eller föremål endast kan anses vara en biprodukt i stället för avfall om bl.a. ämnet eller föremålet uppkommit som en integrerad del i en produktionsprocess och att det ska vara säkerställt att ämnet eller föremålet kommer att fortsätta att användas. Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader eller konsekvenser av betydelse i övrigt.

I konsekvensutredningen anges att förslaget medför krav på regelbundna tillsynsbesök hos verksamheter som behandlar, samlar in, transporterar, mäklar och handlar med avfall samt de som bedriver verksamhet där farligt avfall uppkommer. Det anges att det saknas uppgifter om hur många A-, B- och C-verksamheter som producerar farligt avfall samt att U-verksamheter ingår, åtminstone delvis, i nästan alla kommuners register över verksamheter som behöver återkommande tillsyn. Det anges att det saknas uppgift om hur många av de registrerade U-verksamheterna som berörs av den föreslagna förändringen. Det anges att mot bakgrund av att det inte finns information om hur många verksamheter som träffas av kraven och i vilken utsträckning tillsynsmyndigheterna idag besöker dessa verksamheter är det svårt att kvantifiera vilken förändring av tillsynsmyndigheternas arbete förändringen innebär. Vidare anges att de företag som får fler tillsynsbesök än tidigare på grund av förslaget kommer att få en ökad kostnad eftersom tillsynen finansieras med tillsynsavgifter. Vidare anges att om de föreslagna bestämmelserna innebär att behovet av tillsyn ökar kan det finnas behov att se över avgifterna så att inte kommunens kostnad ska öka.

Regelrådet gör följande bedömning: I remissen anges att förslaget preciserar kraven för hur avfall ska hanteras. Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha redovisat ett resonemang om eller på vilket sätt förslaget kan påverka företagets beteenden för att följa kraven i den föreslagna bestämmelsen tillsammans med en uppskattning av tidsåtgång och administrativ kostnad.

I remissen anges att förslaget innebär att en dom som innefattar tillstånd att behandla avfall kommer att innehålla fler villkor än vad som är fallet idag. Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha utrett om

de nya villkoren innebär en ökad tidsåtgång och administrativa kostnader för att ansöka om tillstånd då villkoren torde motsvaras av nya uppgiftskrav.

Av konsekvensutredningen och punkten Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser går det att sluta sig till att förslaget innebär att befintliga C-verksamheter måste ägna mycket tid till att göra en kompletterande anmälan. Det bedöms vara så betungande att verksamheter som inte ska bedrivas efter 1 september 2021 slipper lämna in en anmälan. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit information om en uppskattad tidsåtgång och administrativ kostnad för att göra en anmälan. Om detta av något skäl inte är möjligt borde detta ha angetts.

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget lägger till två kriterier i bestämmelsen om biprodukter. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit information om huruvida förslaget har effekter på tidsåtgång och administrativ kostnad för företag som tillämpar bestämmelsen. Om detta av något skäl inte är möjligt borde detta ha angetts.

Av konsekvensutredningen framgår att många företag kan beröras av de föreslagna tillsynskraven. Det anges att det inte funnits möjlighet att få fram uppgifter om vilka verksamheter som producerar farligt avfall och omfattning av tillsynen av sådana verksamheter. I remissen anges att C-verksamheter ska göra en kompletterade anmälan om behandling av avfall. Såvitt Regelrådet kan bedöma omfattas yrkesmässig behandling av avfall av tillsynskravet. Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha redovisat ett uppskattat genomsnitt på antal tillsynsbesök, tidsåtgång och administrativ kostnad när gäller C-verksamheter. Om detta av något skäl inte är möjligt borde detta ha angetts.

Regelrådet finner ingen anledning att göra någon annan bedömning än förslagsställaren när det gäller avskaffande av Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter samt kontrollen av att mottagaren av avfall har gjort de anmälningar och har alla tillstånd som krävs.

Mot bakgrund av det angivna finner Regelrådet att redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I remissen anges att enligt gällande regler är kravet att man använder bästa möjliga teknik för att få undantag från förbudet mot blandning och utspädning av farligt avfall. I konsekvensutredningen anges att bästa möjliga teknik är ett mycket långtgående krav som utesluter en rimlighetsavvägning. Den föreslagna ändringen till bästa tillgängliga teknik bedöms innebära en tillräcklig hög skyddsnivå.

Vidare anges att definitionen av konsumentavfall föreslås att ändras från konsumentelutrustning som blivit avfall till som till sin kvantitet är likvärdig med avfall som normalt uppkommer i privathushåll. Det anges att ändringen teoretiskt innebär att även en mindre mängd avfall än tidigare ska anses vara konsumentavfall. I praktiken bedöms det inte få några märkbara konsekvenser.

Det anges också att det tydliggörs att begreppet behandla avfall inkluderar beredning före bortskaffande. Förslaget är inte avsedd att innebära en förändring och bedöms inte medföra några ökade kostnader eller konsekvenser av betydelse i övrigt.

Regelrådet gör följande bedömning: I konsekvensutredningen anges att de tekniska kraven sänks på verksamheter som blandar och späder ut farligt avfall. I konsekvensutredningen saknas en bedömning av förslagets konsekvenser. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit information om huruvida föreslaget påverkar företagens kostnader eller får konsekvenser i övrigt.

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget ändrar definitionen av konsumentavfall. Regelrådet anser att redovisningen borde ha innehållit information om skälen till att förslagsställaren bedömer att förslaget inte får några märkbara konsekvenser för företag som omfattas av producentansvaret och de företag som producerar konsumentavfall.

Regelrådet finner ingen anledning att göra någon annan bedömning än förslagsställaren när det gäller tydliggörandet av begreppet bortskaffande av avfall.

Mot bakgrund av det angivna finner Regelrådet att redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen anges att enligt gällande regler är kravet att man använder bästa möjliga teknik för att få undantag från förbudet mot blandning och utspädning av farligt avfall. I konsekvensutredningen anges att bästa möjliga teknik är ett mycket långtgående krav som utesluter en rimlighetsavvägning. Den föreslagna ändringen till bästa tillgängliga teknik bedöms innebära en tillräcklig hög skyddsnivå.

I remissen anges att vid tillståndsprövning ska den tillståndsgivande myndigheten göra en kvalitativ bedömning av verksamhetens utformning för att avgöra om bl.a. bästa möjliga teknik används.

I remissen anges vidare att de föreslagna övergångsbestämmelser innebär att ingen anmälan behöva lämnas av anmälningspliktiga verksamheter som inte ska bedrivas efter den 1 september 2021.

Regelrådets gör följande bedömning: I konsekvensutredningen anges att de tekniska kraven sänks på verksamheter som blandar och späder ut farligt avfall. Regelrådet anser redovisningen borde ha innehållit information om hur det sänkta kravet påverkar konkurrensförhållandet mellan de aktuella företagen och de tillståndspliktiga verksamheter som omfattas av ett krav om bästa möjliga teknik. Om detta av något skäl inte är möjligt borde detta ha angetts.

I remissen anges att anmälningspliktiga verksamheter som inte ska bedrivas längre än tre år efter det att föreslagna bestämmelserna trätt i kraft inte behöver göra en kompletterande anmälan. Regelrådet anser att det framgår av punkten särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser att tidsåtgången och de administrativa kostnaderna torde vara betungande för de verksamheter som ska lämna in en kompletterande anmälan. Regelrådet anser redovisningen borde ha innehållit information om hur konkurrensförhållandet påverkas mellan de undantagna företagen och de företag som ska lämna in en kompletterande anmälan samt andra tillståndspliktiga företag. Om detta av något skäl inte är möjligt borde detta ha angetts.

Mot bakgrund av det angivna finner Regelrådet att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har i remissen inte kunnat återfinna något resonemang om att regleringen 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 ändringarna i provningsplikten kan ha särskilt stor betydelse för små företag som måste göra en anmälan till tillsynsmyndigheten. Kravet på regelbundna tillsynsbesök hos de verksamhetsutövare som yrkesmässigt hanterar avfall eller bedriver en yrkesmässig verksamhet där farligt avfall uppkommer bedöms ha särskilt stor betydelse för små företag eftersom kostnaden för tillsynen ska finansieras genom tillsynsavgifter som tas ut av verksamhetsutövarna.

Regelrådets bedömning. Det framgår av konsekvensutredningen att små företag särskilt missgynnas av förslaget.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte har redovisat sitt bakomliggande resonemang i väsentliga punkter. 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 14 februari 2018.

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

Ärendet föredrogs av Per Gidlund.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Gidlund
Föredragande