

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 föreskrifter om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar

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 föreskrifter om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar (NFS 2023:XX).

Av remissen framgår att föreskrifterna syftar till att säkerställa ett enhetligt och ändamålsenligt beräkningsunderlag som ger förutsättningar att sammanställa det underlag som behövs för att beräkna ersättningar. Kommunerna har samma förutsättningar när deras kostnader för insamling ersätts. Ersättningen baseras på schabloner där kommuner med liknande förutsättningar för sin hantering av förpackningar har samma typ av ersättning, men föreskrifterna ger utrymme för att också ta hänsyn till ytterligare grunder för ersättning i enskilda kommuner.

De schabloner som ersättningen baseras på och den formel för beräkning som finns i föreskrifterna används när ersättningen beslutas. Beräkningsformeln baseras på den kostnadsberäkningsmodell som tagits fram av Avfall Sverige i samarbete med bland andra producentansvarsorganisationerna. Ersättningen består av en fast och en rörlig del. Den fasta delen baseras bland annat på antal hushåll och den rörliga delen baseras på mängden insamlade förpackningar. Förslagsställaren har anpassat denna modell något och säkerställt att den stämmer överens med de övergripande kraven i förordningen. Det anges att de kostnader som ligger till grund för ersättningen kommer att ses över nästa år och, om behov finns, uppdateras föreskrifterna då. Detta gäller framför allt ersättning kopplat till återvinningscentralerna.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 om förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Förordningen reglerar att kommunerna tar över ansvaret för insamlingen av förpackningar den 1 januari 2024, och att fastighetsnära insamling ska vara införd i samtliga kommuner senast den 1 januari 2027. I och med att kommunerna ges ansvar för insamlingen

regleras också att kommunerna ska få ersättning för sitt arbete. Ersättningsskyldigheten ska rikta sig mot producentansvarsorganisationer i första hand och direkt mot producenterna i andra hand. Ersättningen ska täcka kommunernas kostnader för insamling, transport, anordnande av omlastningsplatser samt överlämning av avfall till producentansvarsorganisationerna. Ersättningen ska även täcka kommunernas informationsansvar.

Myndigheten har enligt bemyndigande i förordningens 9 kap. 9 § tagit fram förslag till föreskrifter som beskriver hur beräkningar av ersättningar till kommunerna ska utföras. Syftet med förslaget är att fastställa ett enhetligt och ändamålsenligt beräkningsunderlag, som ger förutsättningar att sammanställa det material som ska ligga till grund när kommunernas ersättningar för deras kostnader ska beräknas.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av remissen framgår att underlaget till konsekvensutredningen har tagits fram av Ramboll Sweden AB på uppdrag av förslagsställaren, som endast utreder konsekvenserna av att ta fram föreskrifter mot att inte ta fram föreskrifter. Alternativen anges alltså vara att antingen meddela föreskrifter (utredningsalternativet) eller att avstå från att meddela föreskrifter och på annat sätt försöka uppnå det man vill åstadkomma (jämförelsealternativet).

Utredningsalternativet innebär, enligt remissen, bindande bestämmelser och förväntas gälla tills vidare. Det bidrar därmed till tydlighet och en ökad förutsägbarhet för kommunerna i termer av vilken ersättning de har rätt till och till att öka förutsägbarheten för producentansvarsorganisationerna kring storleken på deras avgift. Förslaget innehåller beskrivning av uppgifter som kommunerna ska ta fram och redovisa till förslagsställaren i tillägg till vad som beskrivs i förordningen och förtydligar på så sätt formerna för uppgiftslämnandet. I förslaget fastslås att kommuner kan ansöka om ytterligare ersättning. Detta gäller om kommuner anser att ersättningen de erhållit enligt reglerna i förordningen och föreskrifterna inte motsvarar kommunens kostnader för verksamhet och information. Detta innebär att kommuner som bedöms ha de förutsättningar som finns angivna i 6 § i förslag till föreskrifter kan få ytterligare ersättning, utöver den ersättning som myndigheten beslutat om.

Jämförelsealternativet innebär att föreskrifter inte utarbetas. Förslagsställaren har dock, som framgår av remissen, enligt förordningen ansvar för att besluta om kommunernas ersättning. I jämförelsealternativet skulle således samma ersättningsmodell och schablonbelopp ha tagits fram även utan föreskrifter. Myndigheten skulle, enligt egna uppgifter, troligtvis ha presenterat schablonvärden och hur ersättningsmodellen är uppbyggd på sin hemsida tillsammans med viss vägledning och förtydliganden. Med informationen endast tillgänglig på hemsidan kan det dock, som förslagsställaren ser det, skapa osäkerhet hos producenter och kommuner då detta inte skulle upplevas ha samma rättsliga tyngd. Jämförelsealternativet innehåller heller ingen möjlighet för kommunerna att ansöka om ytterligare ersättning.

I framtagandet av föreskriften inkluderas inte kvalitet som en parameter i beräkningarna för ersättning. I promemorian *Mer fastighetsnära insamling av förpackningsavfall och returpapper – utveckling av producentansvaren M2018/00852/R*¹ nämns flera studier som visar att bara

¹ Regelrådet yttrade sig över promemorian i maj 2018 och fann då att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

genom att sorteringen sker fastighetsnära uppnås en bättre kvalitet på det som samlas in. Först när systemet är på plats är det dock, som förslagsställaren ser det, praktiskt möjligt att utreda behovet av en parameter avseende kvalitet som skäl för högre eller lägre ersättning.

Schabloner för kommunernas rätt till ersättning för insamling på torg, parker och andra populära platser ingår inte i de föreliggande föreskrifterna. Dessa ersättningar kommer, enligt remissen, att utredas separat och ingå i en framtida revidering av föreskrifterna då rätten för ersättning av dessa börjar gälla år 2026.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Enligt ändringen i förpackningsdirektivet (EU 2018/852) ska ett utökat producentansvar införas för förpackningar senast den 31 december 2024 (artikel 7.2). Det anges också att artiklarna 8 och 8a i avfallsdirektivet ska tillämpas. Av minimikraven följer att medlemsstaterna ska inrätta ett lämpligt insamlingsystem som har en geografisk avgränsning (artikel 8a.1 a–b). De bestämmelser som föreslås i förordningen om utökat producentansvar för förpackningar i denna föreskrift syftar, enligt förslagsställaren, till att genomföra nämnda artiklar. Bestämmelserna i förslaget kompletterar och beskriver närmare kraven i förordningen. Sammantaget bedömer myndigheten att de föreslagna reglerna överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Enligt avfallsdirektivet (artikel 8 a punkt 7) ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att system för utökat producentansvar följer artikel 8a senast den 5 januari 2023. Förordningen om producentansvar träder i kraft den 1 januari 2023. Beslut om föreskrift bör, enligt förslagsställaren, ske i anslutning till detta datum. Infasning av kraven i förordningen sker etappvis under 2024–2027. De system som måste vara på plats när de olika regleringarna träder i kraft är system för rapportering, beräkning och system för samverkan med Kammarkollegiet om utbetalningar.

Myndigheten bedömer att det kommer att behövas vägledningsinsatser från framför allt de själva under år 2023 för att informera berörda aktörer, främst kommuner och eventuellt producentansvarsorganisationer, dels om förslag till föreskrifterna och vad de kommer att innebära, dels om kraven i förordningen som helhet.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Myndighetens förslag till föreskrifter kommer att beröra producentansvarsorganisationer för förpackningar eftersom de kan komma att behöva justera sina förpackningsavgifter utifrån de bestämmelser som föreskrifterna innebär. Därtill berörs producenter av förpackningar

så tillvida att den förpackningsavgift som de betalar till producentansvarsorganisationerna för omhändertagande av förpackningar kan komma att ändras.

Vidare framgår att det i dag finns två producentansvarsorganisationer, FTI och TMR. En trolig konsekvens av förordningen, enligt förslagsställaren, är att det tillkommer producentansvarsorganisationer som påverkas på liknande sätt som FTI och TMR. Tillsammans täcker FTI och TMR producentansvaret för alla producenter som omfattas av producentansvaret för de vanligaste förpackningsslagen i Sverige, där FTI täcker en större andel än TMR.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen om bransch är tillräcklig. Det anges i remissen att det för närvarande finns två producentansvarsorganisationer i Sverige. Det framgår emellertid inte hur många eller hur stora producenterna av förpackningar är, vilket är en tydlig brist.

Regelrådet finner således redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar, medan redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I remissen anges att förslaget till föreskrifter endast är till för att förtydliga förutsättningarna för kommunernas ersättning. Förslaget förväntas därför endast innebära mindre konsekvenser. Därför, framhåller förslagsställaren, är omfattningen av konsekvensutredningen begränsad och fokuserar på de aktörer som direkt berörs. För det första beskrivs konsekvenserna inte kvantitativt i monetära termer, eftersom det hade krävt betydligt mer omfattande analysarbete, bland annat i form av kontakt med berörda aktörer, som inte bedöms vara motiverat utifrån omfattningen av förändringarna som förslaget medför. För det andra utreds inte möjliga, men mycket små, konsekvenser för hushåll, miljön eller sociala konsekvenser av förslag till föreskrifter och dessa redovisas därför inte. För det tredje bedöms det inte vara motiverat att utreda andra möjliga alternativ till reglering, eftersom detta förkastades i promemorian som föregick förordningen om producentansvar för förpackningar. Fokus har i stället varit att definiera ett realistiskt jämförelsealternativ (beträffande den sista punkten, se under Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd ovan).

Förslagsställaren menar att producentansvarsorganisationerna påverkas direkt av att förslaget innebär en ökad förutsägbarhet om vad de ska betala in till systemet för att ersätta kommunerna för den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall. Detta underlättar för producentansvarsorganisationerna att sätta de avgifter som tas ut av deras anslutna producenter och vad som kan ge grund för differentiering av avgifterna. Att kommuner kan ansöka om extra ersättning har dock motsatt effekt, eftersom det är oklart hur många kommuner som kommer utnyttja denna möjlighet.

Övriga konsekvenser bedöms påverka producentansvarsorganisationerna indirekt, och i förlängningen de producenter som producentansvarsorganisationerna representerar. Med tanke på de begränsade förändringarna som följer av förslaget och indirekta samband är det dock, enligt förslagsställaren, inte motiverat att utreda detta vidare.

Möjligheten att ansöka om ytterligare ersättning innebär att kommuner med särskilda förutsättningar kan få en bättre kostnadstäckning, vilket i sin tur påverkar storleken på den avgift producentansvarsorganisationerna är skyldiga att betala. Enligt förslagsställaren går det endast att spekulera kring hur många kommuner som kommer utnyttja denna möjlighet

eller hur många som kommer beviljas högre ersättning. Det framgår inte av förslag till föreskrifter om den ytterligare ersättningen ska motsvara kommunens faktiska kostnader och inte heller om det finns något tak för ersättningen. Det anses därför inte vara möjligt att avgöra hur stor denna konsekvens är. Bedömningen är att effekterna för producentansvarsorganisationerna kommer vara väldigt små, eftersom de belopp det kommer handla om mest troligt utgör en väldigt liten andel av den totala ersättningen. Ersättningens storlek kan dock vara av betydelse för den enskilda kommunen.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i remissen är knapphändig och kvantifieringar saknas helt. Det är därför, enligt Regelrådets uppfattning, mycket svårt att bedöma vilken påverkan förslaget kan tänkas få för såväl branschen i stort som för enskilda företag. Det hade bland annat varit önskvärt med en tydligare beskrivning av och motivering till varför förslaget endast bedöms få väldigt små effekter för företagen. Avsaknaden av sådan information, tillsammans med det faktum att det inte är klarlagt hur många producenter som påverkas eller hur stora dessa är, ser Regelrådet som en uppenbar brist.

Regelrådet finner därmed redovisningen av berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det finns ingen information i remissen om förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Mot bakgrund av den knapphändiga informationen om de berörda företagen och påverkan på deras kostnader och verksamhet anser Regelrådet att det inte kan uteslutas att förslaget skulle kunna få konsekvenser för konkurrensförhållandena inom förpackningsindustrin.

Regelrådet finner således avsaknaden av redovisning beträffande förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen information i konsekvensutredningen om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som talar för att den föreslagna regleringen skulle ha påverkan på företagen i andra avseenden än vad som har redogjorts för ovan och finner således avsaknad av redovisning godtagbar i detta fall.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det finns ingen information i remissen om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Som tidigare redovisats saknas uppgifter om de berörda företagens storlek. Det kan, som Regelrådet ser det, inte uteslutas att förslaget skulle kunna få särskilt kännbara effekter för små företag och därmed hämma deras möjligheter att bedriva verksamhet. Avsaknad av information bedöms därför vara en tydlig brist.

Regelrådet finner således att redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig i detta fall.

Sammantragens bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen beträffande flera delaspekter, berörda företags antal och storlek, påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet, påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag och särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning, brister i kvalitet. Det råder viss osäkerhet kring hur många de berörda företagen är och storleken på dessa samt hur förslaget skulle kunna påverka deras kostnadsbild och verksamhet. Detta är avgörande för helhetsbedömningen.

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](#).

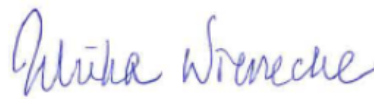
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 9 december 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Claes Norberg
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande