

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 föreskrifter om undantag från krav på att erbjuda en återanvändbar matlåda eller mugg

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 förslag till föreskrifter om undantag från krav att erbjuda en återanvändbar matlåda eller mugg, vilket regleras i 17–18 §§ i förordningen 2021:996 om engångsprodukter (engångsproduktförordningen). Förslaget innebär att kraven i 17 och 18 §§ i förordningen (2021:996) om engångsprodukter inte gäller i de fall snabbmaten eller drycken har fyllts i en engångsmatlåda eller en engångsmugg av en aktör i distributionskedjan som är oberoende av den aktör som slutligt tillhandahåller snabbmaten eller drycken.

Naturvårdsverket anger som exempel en situation då snabbmat eller dryck fylls i en engångsmatlåda eller engångsmugg av ett företag, som sedan levererar detta till ett annat företag som slutligt tillhandahåller mat eller dryck till kunden, så träffas inte den som slutligt tillhandahåller den maten eller drycken av kraven i 17–18 §§. Det företaget behöver då inte packa om snabbmaten eller drycken till en återanvändbar matlåda eller mugg. Företaget som fyller maten eller drycken i engångsmatlådan eller engångsmuggen får i det här fallet anses oberoende av den som slutligt tillhandahåller maten eller drycken.

Skulle emellertid matlådan eller muggen fyllas i en engångsmatlåda eller engångsmugg av en aktör som exempelvis ingår i samma företag som den som slutligt tillhandahåller maten eller drycken till kunden så träffas denne aktör av kraven i 17–18 §§ och omfattas därför inte av undantaget i föreskrifterna. Den som fyller maten eller drycken respektive den som slutligt tillhandahåller maten eller drycken kan då inte ses som oberoende av varandra.

Föreskrifterna om undantag är tidsbegränsade och kommer att gälla fram till den 1 januari 2027.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Den 3 november 2021 beslutade regeringen att införa krav på att den som tillhandahåller dryck eller snabbmat i engångsmugg eller engångsmatlåda ska erbjuda kunden möjlighet att få maten eller drycken serverad i återanvändbara muggar och matlådor, kraven återfinns i 17–18 §§ i engångsproduktförordningen. Kraven gäller inte den som serverar snabbmat i en

engångsmugg eller engångsmatlåda som enbart består av papper eller kartong (se 21§) eller den som serverar dryck eller snabbmat i färre än 150 engångsmuggar och engångsmatlådor per dag som försäljningsstället är öppet (22§). Förordningen trädde i kraft 30 april 2022 medan kraven i 17–18 §§ träder i kraft 1 januari 2024. Engångsproduktförordningen har Sverige infört som en del av implementeringen av direktiv (EU) 2019/904 av den 15 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet).

Vidare beskriver Naturvårdsverket att man tillsammans med Livsmedelsverket fick i uppdrag (M2021/02087) att ta fram vägledning och riktlinjer för förslagets berörda aktörer. Inom uppdraget har man utrett behovet av vägledning och eventuella undantag. Naturvårdsverket anger att det i samband med arbetet med detta regeringsuppdrag har framkommit att det finns behov av undantag från bestämmelserna i 17–18 §§. Under regeringsuppdragets gång har frågan om behov av undantag för färdigförpackad snabbmat och dryck diskuterats med regeringsuppdragets intressentgrupp som består av branschorganisationer och företrädare från företag som berörs av bestämmelserna. Naturvårdsverket har ett bemyndigande i engångsproduktförordningen att meddela föreskrifter om undantag från dessa bestämmelser. Undantag får meddelas där det är oskäligt att kräva att den som tillhandahåller dryck i en engångsmugg eller snabbmat i en engångsmatlåda ska tillhandahålla ett återanvändbart alternativ. Naturvårdsverket beskriver att föreskrifter om undantag emellertid inte får meddelas i fråga om engångsmuggar eller engångsmatlådor om ett undantag kan antas medföra en risk för betydande nedskräpning eller medföra att Sverige inte uppfyller engångsproduktförordningens mål om minskad förbrukning (24§). Det nationella målet innebär att förbrukningen av muggar och matlådor som är engångsplastprodukter ska ha minskat med 50 procent från och med 2026 jämfört med förbrukningen 2022. Naturvårdsverket anger därför att det är viktigt att ett eventuellt undantag från kravet avgränsas så att det inte blir för brett och riskerar att Sverige inte når det uppsatta målet.

Naturvårdsverket anger att problemet med nuvarande bestämmelser i 17–18 §§ är de konsekvenser som uppstår när snabbmat i engångsmatlådor eller dryck i engångsmuggar levereras färdigförpackade till den aktör som ska tillhandahålla dessa. I dessa fall ska aktören kunna erbjuda en återanvändbar mugg eller matlåda enligt bestämmelserna, vilket skulle innebära att snabbmaten behöver ompaketeras. I sådana situationer menar Naturvårdsverket att kraven i 17–18 §§ kan bli oskäliga.

Naturvårdsverket lyfter fram flera skäl till att ett undantag för färdigförpackad snabbmat och dryck bör införas. Dels pekar Naturvårdsverket på att den som tillhandahåller den färdigförpackade drycken i engångsmuggen eller snabbmaten i engångsmatlådan och behöver packa om livsmedlet ställs inför ändrade hygienkrav, vilket i sin tur medför ökade kostnader för att till exempel anpassa lokalen. Eftersom det är frivilligt för kunden att välja en återanvändbar mugg eller matlåda kan det också hända att den som tillhandahåller maten eller drycken gör dessa anpassningar utan att de kommer till nytta.

Ytterligare anger Naturvårdsverket att en ompackning av snabbmaten eller drycken till en återanvändbar mugg eller matlåda inte bidrar till att uppnå minskningsmålet i engångsproduktförordningen eftersom det redan finns en förbrukad matlåda eller mugg. Det blir alltså ingen resursvinst. Naturvårdsverket framhåller dessutom att det är viktigt att notera

att aktörerna har möjlighet att ställa krav på leverantörer att den färdigförpackade snabbmaten eller drycken ska tillverkas i återanvändbara matlådor eller muggar från början.

Naturvårdsverket beskriver att det i engångsproduktförordningen finns ett undantag från kraven i 17–20 §§ för den som tillhandahåller dryck eller snabbmat i färre än 150 engångsmuggar och engångsmatlådor, i genomsnitt, per dag som försäljningsstället är öppet.

Enligt förslaget kommer undantaget vara tidsbegränsat och gäller fram till den 1 januari 2027. Naturvårdsverket anger vidare att syftet med att tidsbegränsa föreskrifterna främst är att Naturvårdsverket ges möjlighet att utvärdera konsekvenserna av dessa för att kunna säkerställa att de inte medför ytterligare nedskräpning eller att målet enligt 24 § i engångsproduktförordningen riskerar att påverkas.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket redogör mycket tydligt för förslagets bakgrund och syfte.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Naturvårdsverket beskriver att om inget undantag kommer till stånd så kvarstår kravet på ompackning av livsmedel och drycker från engångsförpackningar till återanvändbara matlådor och muggar. Naturvårdsverket konstaterar att en ompackning av livsmedlet inte leder till en resursminskning eftersom engångslådan eller muggen redan är använd. Av samma anledning påverkar det inte minskningsmålet positivt eftersom det redan är en engångslåda eller mugg som är förbrukad. De engångslådor som redan är förbrukade ska sorteras ut och tas omhand enligt de regler som finns i Förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar och avfallsförordningen (2020:614). Naturvårdsverket anger att den färdigförpackade snabbmaten eller drycken ibland har en längre hållbarhet än snabbmat som lagas eller monteras vid eller nära inpå försäljningstillfället. Kravet på ompackning av färdigförpackad snabbmat kan därför medföra att hållbarhetstiden på produkten förkortas, vilket i sig innebär en risk för ökat matsvinn och minskad miljönytta. Naturvårdsverket konstaterar samtidigt att kravet i 17–18 §§ dock endast omfattar snabbmat eller dryck som är avsedda att konsumeras direkt och att denna nackdel därför inte bör väga så tungt. Kravet kan även leda till behov av ombyggnation av butiker vilket innebär en miljöbelastning i form av resurser och material för ombyggnationen såväl som en kostnad för företaget. Naturvårdsverket anger att det dock är rimligt att anta att vissa ombyggnationer sker även i ett referensalternativ och hela den miljöbelastningen därför inte kan tillskrivas bestämmelserna i 17–18 §§. Naturvårdsverket redogör vidare för vilka ekonomiska kostnader som kan uppstå, vilka beskrivs mer i detalj under delspekten om förslagets påverkan på företags administrativa kostnader, andra kostnader och verksamhet.

Naturvårdsverket redogör vidare för en rad alternativa lösningar som man i dialog med Livsmedelsverket och berörda aktörer har analyserat.

Den första alternativa lösningen som man har undersökt är att undanta delar av handeln baserat på typ av försäljning. Undantaget skulle då gälla hela dagligvaruhandeln eller andra skärningar av "handel". Ett sådant undantag skulle enligt Naturvårdsverket till exempel kunna basera sig på SNI-klassning eller på andra begrepp så som om man har "servering" eller

liknande. Naturvårdsverket beskriver dock att svaren från intressentgruppen tyder på att det inte är helt entydigt vilken SNI-kod man har och en aktör kan också ha flera SNI-koder baserat på typ av verksamhet. Om undantaget baseras på SNI-koder kommer det uppstå osäkerheter och oklarheter kring vilka SNI-koder som i så fall ska få ett undantag. Det skulle med SNI-koder heller inte gå att undanta delar av branscher så som det enligt Naturvårdsverket egentligen skulle vara nödvändigt att göra. Naturvårdsverket kommer till slutsatsen att konkurrensfrågan väger tungt och att det inte är lämpligt att vissa branscher eller delar av branscher får undantag medan andra inte får det när det handlar om samma typ av produkter som säljs med samma syften. Dessutom bedömer Naturvårdsverket att det är svårt att göra lämpliga avgränsningar. Det kommer vara svårt att identifiera rätt SNI-koder eller andra indelningar som i så fall skulle få ett undantag. Att införa andra begrepp så som att man ska ha "servering" eller liknande blir komplicerat då sådana termer inte finns definierade idag. Naturvårdsverket menar att detta troligtvis skulle leda till att aktörerna har svårt att själva bedöma om de omfattas av lagstiftningen eller inte. Det i sin tur riskerar att skapa ett missnöje med tillsynsmyndigheterna och lagstiftningen i stort. Vidare uppstår också en risk att olika tillsynsmyndigheter gör olika bedömningar vilket i sin tur orsakar ojämna konkurrensvillkor (i det fallet geografiska). Naturvårdsverket förordar därför inte denna variant av undantag.

Ett annat alternativ vore att undanta all färdigförpackad mat. Att undanta allt färdigförpackat skulle innebära att samtliga aktörer som säljer snabbmat som är färdigförpackad innan själva inköpet sker skulle kunna nyttja undantaget. Naturvårdsverket konstaterar dock att detta alternativ skulle öppna för risken att aktörer går över till att helt tillhandahålla färdigförpackad snabbmat eller dryck i engångslåda eller mugg i stället för sådant som monteras på plats. Vissa aktörer har då större möjlighet att göra detta vilken kan medföra ytterligare en snedvridning av konkurrensen.

Naturvårdsverket beskriver vidare att ett annat alternativ till undantag är att utforma undantaget utifrån typ av försäljning. Till exempel om försäljningsstället hanterar oförpackade livsmedel eller endast förpackade livsmedel. En butik som endast saluför förpackade livsmedel skulle i det fallet skilja sig åt från en butik som saluför förpackade livsmedel men också har till exempel en deli-disk där de hanterar oförpackade livsmedel. Naturvårdsverket menar att detta alternativ rent konsekvensmässigt liknar förslaget om att undanta färdigförpackat från annan leverantör, men att det troligen uppstår svårigheter med att sätta en gräns för vilka aktörer som omfattas eller inte. Att det är svårt att göra en entydig avgränsning kommer enligt Naturvårdsverket troligtvis leda till att aktörerna har svårt att själva bedöma om de omfattas av lagstiftningen eller inte. Det i sin tur riskerar att skapa ett missnöje med tillsynsmyndigheterna och lagstiftningen i stort. Vidare uppstår också en risk att olika tillsynsmyndigheter gör olika bedömningar vilket i sin tur orsakar ojämna konkurrensvillkor (i det fallet geografiska).

Ytterligare ett alternativ är att införa ett undantag baserat på hållbarhet för snabbmaten eller drycken och livsmedelssäkerhet. Naturvårdsverket anger att en aspekt som framförs av industrin vad gäller färdigförpackad snabbmat och dryck är att hållbarheten på snabbmaten förlängs. Ett förslag på undantag skulle kunna vara att undanta snabbmat och dryck som har över en viss hållbarhetstid. Denna hållbarhetstid skulle i så fall behöva bestämmas. Naturvårdsverkets bedömning är att ett undantag kopplat till hållbarhet på livsmedlet inte blir logiskt givet att också snabbmat och dryck med kortare hållbarhet kan komma färdigförpackat

och då medföra samma konsekvenser som undantaget är avsett att minska. Det skulle enligt Naturvårdsverket också vara svårt att sätta en gräns för vilken längd på hållbarhet som skulle sättas.

Det sista alternativet som beskrivs är ett undantag baserat på produkt, vilket är hämtat från promemorian *Miljödepartementet, 2020, Promemoria: Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035*. Naturvårdsverket har dock inte utrett detta undantag vidare då man bedömer att det skulle behöva vara en allt för specifik lista över produkter som riskerar att bli inaktuell allt för fort.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket redogör på ett utförligt sätt för alternativa lösningar såväl som effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Regelrådet konstaterar att Naturvårdsverket har haft samråd med berörda aktörer vilket är positivt. Det vore dock önskvärt med en beskrivning i konsekvensutredningen av resultatet av samrådet.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Naturvårdsverket beskriver att förslaget till föreskrifter utgör ett undantag från bestämmelserna i 17–18 §§ i engångsproduktförordningen som Sverige infört som en del av implementeringen av EU:s engångsplastdirektiv. Naturvårdsverket anger vidare att engångsplastdirektivet är ett minimidirektiv, vilket ger medlemsstaterna möjlighet att föreskriva strängare åtgärder. I engångsplastdirektivet finns även visst nationellt handlingsutrymme vad gäller kravens exakta utformning.

Naturvårdsverket beskriver att det i direktivet anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att på ett ambitiöst och bestående sätt minska förbrukningen av muggar och deras lock samt matlådor som används för snabbmat och deras lock om produkterna är engångsplastprodukter. Åtgärderna ska leda till att trenden av en ökande förbrukning vänds på ett påtagligt sätt och till en mätbar kvantitativ minskning av förbrukningen av muggarna och matlådorna. Det ges även exempel på vilka åtgärder som en medlemsstat kan vidta för att nå en minskning av förbrukningen. Exempelen omfattar bland annat nationella mål för minskad förbrukning, åtgärder som säkerställer att återanvändbara alternativ till engångsplastprodukter tillhandahålls slutkonsumenterna vid försäljningsstället och ekonomiska instrument som säkerställer att plastprodukter för engångsbruk inte erbjuds slutkonsumenterna kostnadsfritt vid försäljningsstället.

Som en del av implementeringen av engångsplastdirektivet har Sverige genom engångsproduktförordningen bland annat infört bestämmelser om krav på att erbjuda möjlighet att få dryck och snabbmat serverad i återanvändbara muggar eller matlådor (17–18 §§). Genom det aktuella förslaget till föreskrifter införs ett undantag från bestämmelserna i 17–18 §§, detta i enlighet med det bemyndigande som Naturvårdsverket har i 23 § i nämnda förordning. Naturvårdsverket bedömer inte att det undantag från bestämmelserna i 17–18 §§ i engångsproduktförordningen, som det aktuella föreskriftsförslaget innebär, kan anses gå utöver vad som följer av gemenskapslagstiftningen eller vad som är nödvändigt för att uppnå engångsplastdirektivets syfte. Naturvårdsverket lyfter att detta särskilt inte är fallet mot bakgrund av att nämnda undantag inte bedöms påverka det nationella målet för minskad

förbrukning. Naturvårdsverket anger vidare att man, enlighet med det bemyndigande som finns i 23 § i engångsproduktförordningen, inte hade fått meddela föreskrifter om man hade bedömt att det nationella målet skulle påverkas av förslaget om undantag.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver på ett tydligt vis förslagets överensstämmelse med EU-rätten och hur förslaget förhåller sig till berörd EU-lagstiftning.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Naturvårdsverket anger att eftersom de aktuella bestämmelserna i förordningen träder i kraft den 1 januari 2024 så behöver även föreskriften träda i kraft vid detta datum. Naturvårdsverket beskriver vidare att information kommer att spridas via Naturvårdsverkets hemsida och andra kommunikationskanaler, intressentgruppen till regeringsuppdraget kopplat till detta samt i nationell platsamordnings utskick.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver tidpunkten för ikraftträdande och skälen bakom den valda tidpunkten. Naturvårdsverket redogör vidare för planerade informationsinsatser.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behovet av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Naturvårdsverket anger att det har varit svårt att få fram tillräckligt bra underlag för att kunna uppskatta det exakta antal aktörer som påverkas. Miljödepartementets promemoria "Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning", M2020/02035, beskriver vilka aktörer som omfattas av kraven på ompackning: producenter (exklusive. fyllare), fyllare av engångsmuggar och engångsmatlådor (restauranger, caféer, dagligvaruhandeln, med flera), konsumenter, nationella myndigheter och kommuner. Promemorian anger att det år 2019 fanns 25 635 restauranger vilket inkluderar restauranger för snabbmat och caféer. Alla 25 635 aktörer serverar dock inte färdigförpackad snabbmat och påverkas inte av bestämmelserna i 17–18 §§. Av dessa anges 23 000 har färre än tio anställda och därmed faller inom kategorin mindre företag. Naturvårdsverket anger att frågan om hur stor andel av dessa som faller inom det befintliga undantaget inte har kunnat uppskattas eftersom det saknas data på den detaljeringsnivån. Naturvårdsverket ser även att utöver restauranger, caféer och dagligvaruhandeln kommer även bland annat kiosker, bensinstationer, pressbyråer, foodtrucks att påverkas av bestämmelserna i 17–18 §§, samt detaljhandelsbolag som har en servering tillsammans med tex bygg eller möbelförsäljningen. Det rör sig alltså om aktörer från större, så som Axfood, ICA, COOP, Biltema, IKEA och så vidare till riktigt små enmansföretag.

Naturvårdsverket anger vidare att man har begärt ut underlag från SCB på antal och fördelning av aktörer inom dagligvaruhandeln och HORECA-sektorn (hotell, restaurang,

catering). Underlaget säger inget om hur många aktörer som säljer snabbmat eller som säljer färdigförpackad snabbmat. Av de 44 314 aktörer som återfinns inom dessa två kategorier har 69 % färre än 4 anställda, 29 % har mellan 5–49 anställda medan 2 % har mer än 50 anställda varav en mycket liten andel återfinns för bolag med mer än 200 anställda.

Visita, vars medlemmar finns inom segmenten: restauranger, hotell, campingplatser, nöjesparker, vandrarhem, spa-anläggningar, turistbyråer och skidanläggningar, uppger att 64 % av deras medlemmar har mellan 0–9 anställda, 31 % har 10–49 anställda medan resterande 5 % består av företag med mer än 50 anställda. Naturvårdsverket anger att det inte finns några officiella data över hur mycket av den mat och dryck som omfattas av kraven i 17–18§§ som säljs färdigförpackat bland ovanstående aktörer. De uppgifter som Naturvårdsverket har fått från intressentgruppen gör, enligt Naturvårdsverket, tydligt att färdigförpackad snabbmat och dryck förekommer hos alla typer av aktörer som omfattas av lagstiftningen, dock i olika stor utsträckning och av olika varianter. Det kan vara alltifrån den mindre handlaren eller bensinstationen som säljer enstaka färdigförpackade sallader, till den stora handlaren eller cafékedjan som har ett stort utbud av olika färdigförpackade rätter och drycker. Det kan det finnas mycket små företag som beroende på säsong kan sälja över 150 enheter per dag man har öppet. Naturvårdsverket anger att eftersom det befintliga undantagen gäller ett genomsnitt över året vägs försäljningstoppar under högsäsong troligen upp av lägre försäljning under lågsäsong. Naturvårdsverket anger vidare att det inte finns något övergripande underlag på exakt hur detta ser ut.

Naturvårdsverket anger att Livsmedelsföretagen och SBK (Sveriges bagare och konditorer) har skickat ut en enkät som har besvarats av 59 aktörer (färre än 50 anställda, har servering, < 50 msek i omsättning/år). Av dessa var det 97 % som säljer färre än 150 enheter och därmed faller inom det redan befintliga undantaget. Av de som svarade att de säljer färdigförpackat återfanns aktörer spritt över ett brett segment med allt från aktörer som säljer färre än 100 enheter årligen till upp till spannet 10 000 – 40 000 enheter årligen. Färdigförpackad snabbmat återfinns därmed i allt från mindre verksamheter till större, utifrån detta enkätunderlag. Naturvårdsverket beskriver att Livsmedelsföretagen är livsmedelsproducerande företag, de kan ha ett mindre café eller motsvarande och det kan vara en förklaring till att många har få anställda.

Naturvårdsverket beskriver att det, utöver det befintliga undantaget för aktörer som säljer färre än 150 enheter, också finns undantag för foodtrucks, som kan använda sig av flexibla omslag i stället för matlådor, dryckesflaskor i stället för muggar eller plastfria alternativ för muggar och matlådor för snabbmat.

Pizzerior som idag i stort sett endast använder papperskartong för avhämtning av pizzor påverkas inte av bestämmelserna, inte heller hamburgerrestauranger som använder flexibla omslag eller pommefriteshållare som består helt i papp.

Övergripande är det primärt aktörer inom snabbmatssegmentet och som erbjuder sina kunder färdigpackad snabbmat i engångsmuggar och matlådor om snabbmaten är förpackad utanför den egna verksamheten som kommer att beröras av det föreslagna undantaget. Denna typ av aktör bedöms finnas i varierande omfattning bland alla aktörer som idag serverar snabbmat. Naturvårdsverket anger att man har varit i dialog med intressentgruppen för att få en mer fördjupad uppfattning om hur många inom varje aktörsgrupp som kommer att beröras

av det föreslagna undantaget men att detaljerade uppgifter på exakt hur många som berörs av undantaget inte har varit möjliga att få fram.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket anger hur många företag som berörs av kravet att tillhandahålla en återanvändbar matlåda eller mugg och redovisar vidare hur storleksfördelningen ser ut för vissa av dessa företag. Naturvårdsverket redovisar inte hur många företag som omfattas av undantaget från detta krav eller hur storleksfördelningen ser ut. Naturvårdsverket uppger att man har försökt att inhämta dessa uppgifter men att det inte har varit möjligt att få fram uppgifterna. Naturvårdsverket redogör på ett utförligt vis berörda företag utifrån bransch.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Naturvårdsverket anger att det har varit svårt att få fram tillräckligt bra underlag för att kunna uppskatta det exakta antal aktörer som påverkas av detta specifika undantag samt vilka kostnadsmissiga konsekvenser som faller ut av undantaget. Vad gäller administrativa kostnader redogör Naturvårdsverket att förutsatt att ansvaret att informera kring livsmedlets innehåll enligt kraven i EU 1169/2011 (även kallad informationsförordningen) kommer falla på aktörerna kommer detta medföra en kostnad för aktörerna. Naturvårdsverket konstaterar att ett möjligt annat scenario är att ompackningen sker av kunden själv i vilket fall butiken inte har samma ansvar. De aktörer som omfattas av det föreslagna undantaget undviker i sådant fall denna administrativa kostnad.

Naturvårdsverket anger att man inte haft möjlighet att i detalj uppskatta den exakta tidsbesparing som undantaget kan föra med sig för företagen eller vad undantaget innebär i detalj för företagens administrativa kostnader, men att förslaget övergripande syftar till att underlätta för de aktörer som serverar färdigförpackad snabbmat.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver vilka administrativa kostnader som berörda producenter kan undvika till följd av förslaget men anger att man inte haft möjlighet att uppskatta någon total kostnadsbesparing. Regelrådet finner att det är bristfälligt att Naturvårdsverket inte gör någon kvantifierad uppskattning av administrativa kostnader. Regelrådet finner att det inte kan uteslutas att vissa aspekter av förslaget kan innebära minskade administrativa kostnader, till exempel i de fall kravet på ompackning innebär en ny riskklassning för företaget. Undantaget skulle i detta fall innebära att berörda företag undviker ökade kostnader för tillsyn.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Naturvårdsverket beskriver vilka kostnader som kravet på ompackning medför. Naturvårdsverket menar att en sådan kostnad uppstår när aktörer behöver säkerställa att hygienkrav uppfylls. Detta kan innebära till exempel en kostnad för att anpassa lokalen (till

exempel utrymmen för rena muggar/lådorna och ytor för en säker ompackning). Den kostnaden kommer bero på bland annat storlek och utformning på butiken och fastigheten som sådan. Naturvårdsverket anger att man inte har haft möjlighet att beräkna denna kostnad men bedömer att den kommer vara varierande och bero på aktörens lokala förutsättningar.

Naturvårdsverket anger att en annan kostnad som kan uppstå gäller riskklassning och tillsyn då en förändring i riskklassning innebär en ökad tillsynskostnad. Livsmedelsverket har en riskklassningsmodell som styr hur mycket kontroll en verksamhet får. Det i sin tur hänger ihop med vilken risk dess verksamhet kan utgöra. Naturvårdsverket anger att en ny modell är under införande som börjar gälla först nästa år och att det därför inte går att göra en bedömning av hur mycket avgiften kommer öka jämfört med dagens nivåer. Naturvårdsverket menar dessutom att taxorna också skiljer sig mellan olika kommuner.

Naturvårdsverket beskriver att kravet på ompackning också väntas innebära ökade kostnader för utrymmen och förvaring, då en möjlighet, eller större krav på möjlighet, att kunna förvara returnerade smutsiga återanvändbara muggar/lådor eventuellt behöver finnas. Eventuellt kan det också behövas investeringar utrustning så som disk och torkmaskiner, vilket beror på hur själva systemet för återanvändning av lådor/muggar kommer se ut. Att upplåta utrymme för förvaring innebär en extra kostnad för aktören, som inte har varit möjlig att beräkna enligt Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket beskriver vidare att utrymmen för att ta hand om de smutsiga engångsförpackningarna behövs efter ompackning. Naturvårdsverket bedömer dock att detta inte kommer handla om så stora mängder att de utrymmen som aktörerna redan idag har för avfallshantering speciellt behöver anpassas. Naturvårdsverket anger att kostnaderna för detta därför kan anses vara oförändrad även om det föreligger risk att kostnaden kan bli hög för mindre aktörer så som kiosker, foodtrucks och liknande.

Ytterligare kostnader väntas uppstå för själva tiden för ompackningen. Naturvårdsverket anger att denna kostnad skulle minska om man överlåter ompackningen till kunderna själva. Naturvårdsverket uppskattar att en ompackning tar några minuter.

Naturvårdsverket anger att ompackningen ställer krav på ny kunskap vilket kräver viss utbildning. Om en produkt packas om måste personalen ha kunskap om hur märkningen på livsmedlet blir korrekt efter ompackningen, vad det nya bäst före-datumet blir i en ompackad produkt, personhygien, ombyte vid ompackningsstationer, hur personalen säkerställer att allergener inte kontaminerar mellan matlådor och så vidare. Naturvårdsverket anger att kraven på kunskap kommer att variera beroende på hur systemet utformas och vilken hantering som därmed kan förväntas i butik. Naturvårdsverket anger vidare att det har varit svårt att uppskatta hur omfattande en sådan ytterligare utbildning förväntas bli men att det förväntas variera mellan aktörerna.

Naturvårdsverket har vidare undersökt kostnaderna för att växla över till återanvändbara matlådor och konstaterar att kostnaden för aktören i fråga kommer bero på vilken lösning man väljer. Antingen köper aktören in sina egna återanvändbara matlådor och muggar eller så anlitar man en tredje part för detta. Naturvårdsverket har undersökt detta med några berörda aktörer. En aktör uppger att en återanvändbar matlåda kostar mellan 25–40 kr

beroende på storlek och modell och en sådan låda kan rotera upp till 2000 gånger vilket ger att kostnaden per användning blir mycket låg (inköpskostnaden fördelas ju då på ett större antal användningar). En annan aktör som Naturvårdsverket haft kontakt med uppger att generellt uppskattad kostnad idag för engångsförpackningen (låda, lock, etikett) av butikspackad snabbmat och takeaway är ca 3,5 kr/portion medan kostnaden för hantering av flergångsmatlådor/muggar i dagsläget är svår att uppskatta eftersom fler parametrar behöver vägas in så som personalkostnad, disk/hämtning/rotationssystemkostnad, inköpskostnad med mera men aktören uppfattar att den kommer vara väsentligt högre.

Ytterligare en aktör som Naturvårdsverket har varit i kontakt med uppger att ett antal moment behöver adderas till hanteringen, om man väljer en lösning med central diskning, så som insamling, logistik, diskning och någon typ av försäkran att det återanvändbara matlådorna är rena nog för att kunna rotera vidare. Aktören uppskattar att detta kommer fördyra produkten med ca 30% mot slutkonsument. Om de enskilda försäljningsställena istället ska ha egna diskmöjligheter på plats behövs fettavskiljare, vilket också innebär ökade kostnader. En tredje aktör som Naturvårdsverket haft kontakt med anger att flergångsalternativen kommer att kosta runt 10 kr med disk och logistik, mot kostnader för engångsalternativ som uppges vara 1,50. Det framgår enligt Naturvårdsverket dock inte tydligt om de 10 kronorna är för inköpet första gången eller vid varje användningscykel varför siffrorna är svåra att jämföra.

En annan aktör som Naturvårdsverket haft kontakt med uppger att kostnaderna för engångsförpackningar idag ligger på ett spann mellan 0,4 – 1,5 kronor/styck och beroende på lösningsalternativ (köper in en tjänst eller bygger upp ett eget system) kommer kostnaden för ett återanvändbart alternativ ligga i spannet 1,5 – 9 kronor.

Naturvårdsverket beräknar sedan den uppskattade årskostnaden för ompackning hos en aktör, baserat på ett lågt och ett högt scenario (se vidare på s. 15 i konsekvensutredningen). Naturvårdsverket konstaterar att merkostnaden för ompackningen för små aktörer (150–200 portioner dagligen) hamnar mellan 24 638 kr och 189 800 kr. För mellanstora aktörer (200–300 portioner dagligen) landar kostnaden på mellan 189 800 kr och 284 700 kr. För större aktörer, som serverar mer än 300 portioner dagligen, konstaterar man att kostnaden blir högre än 284 700 kr. Naturvårdsverket förtydligar dock att räkneexemplet endast ska ses som ett exempel och att Naturvårdsverket inte ut har tagit hänsyn till rotationerna av en återanvändbar matlåda eftersom underlaget har varit bristfälligt.

Naturvårdsverket bedömer att de aktörer som träffas av undantaget utöver att de slipper de konsekvenser som tidigare har beskrivits, även får en lättnad genom att dessa aktörer inte behöver ta fram återanvändbara förpackningar eller ansluta sig till ett system, ha kapacitet för att ta hand om pantade matlådor, ha utrymme för egen disk om inte lådorna kan skickas iväg för disk, installera ett kassaregister om de återanvändbara lådorna har en pant, anpassa lokalerna för att hålla nödvändig hygienisk standard, utbilda personal eller lägga tid på att hantera förpackningarna och ompackning, och därmed undviker kostnader kopplat till dessa behov.

Sammanfattningsvis undviker dessa aktörer den omställningskostnad som kraven i 17–18 §§ ger upphov till.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket redovisar vilka ungefärliga årskostnader som kan uppstå för aktörer i olika storlekar av kravet att tillhandahålla återanvändbara matlådor och muggar. Naturvårdsverket redovisar vidare vilka olika sorters kostnader och ändringar i verksamheten som de aktörer som omfattas av kravet slipper i och med att de undantas från kravet på ompackning. Regelrådet konstaterar att Naturvårdsverket inte gör någon kvantifierad uppskattning av andra kostnader och det är således svårt att bilda sig en uppfattning om vilka totalkostnader som kan uppstå på grund av kravet på ompackning och således också den eventuella kostnadsbesparing som följer av förslaget på undantag.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter för företagens andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Naturvårdsverket gör ingen specifik redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Däremot redogör Naturvårdsverket för de alternativa lösningarnas påverkan på konkurrensen och hur förslaget till undantag skiljer sig från de alternativa lösningarna. Bland annat nämner Naturvårdsverket att den alternativa lösning som innebär att delar av branschen undantas skulle innebära en risk att konkurrensen snedvrids. Naturvårdsverket anger att ett undantag för vissa delar av branscher skulle kunna leda till att aktörer som fortsatt skulle vara skyldiga att erbjuda återanvändbara matlådor och muggar behöver investera i en omställning som de som undantas slipper. Naturvårdsverket anger vidare att den alternativa lösning som innebär att allt färdigförpackat undantas är mer konkurrensneutralt mellan branscher än alternativet att undanta vissa branscher eller delar av branscher. Naturvårdsverket anger att det dock uppstår påverkan på konkurrensen mellan de aktörer som säljer färdigförpackat och de som inte gör det utan monterar på plats. Det kan då leda till att aktörer som fortsatt skulle vara skyldiga att erbjuda flergångsalternativ får ökade kostnader för att leva upp till kravet medan de som undantas slipper och att konkurrensen på detta sätt snedvrids och färdigförpackad snabbmat får en ökad konkurrensfördel.

Naturvårdsverket bedömer därför att det alternativ till undantag som man föreslår innebär minst påverkan på konkurrensförhållanden i jämförelse med de övriga utredda förslagen. Naturvårdsverket gör även bedömningen att de som träffas av undantaget är de som annars drabbas av de hårdaste ekonomiska konsekvenserna av kravet på ompackning.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver påverkan på konkurrensen av de alternativa lösningarna och beskriver att förslaget i detta sammanhang inte bedöms leda till en likartad påverkan på konkurrensen, vilket är positivt. Naturvårdsverket redovisar dock inte för förslagets påverkan på konkurrensen för berörda företag, varför en komplettering med denna information vore önskvärd. Eftersom förslaget omfattar företag som är oberoende av det företag som fyller maten eller drycken i engångsmatlådan eller engångsmuggen kan det inte uteslutas att konkurrensförhållandet till företag som är beroende av det företag som fyller maten eller drycken i engångsmatlådan eller engångsmuggen påverkas då de olika företagen har olika krav.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Konsekvensutredningen innehåller inte någon beskrivning av påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådets bedömning. Trots att Naturvårdsverket 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 hänsyn till små företag redan ges i grundbestämmelsen i förordningen genom undantaget för aktörer som säljer mindre än 150 enheter per dag, varför ingen särskild hänsyn behöver tas till hur små företag påverkas. Samtidigt konstaterar också Naturvårdsverket att det kan finnas mycket små företag som beroende på säsong kan sälja över 150 enheter per dag man har öppet. Naturvårdsverket anger att eftersom det befintliga undantagen gäller ett genomsnitt över året vägs försäljningstoppar under högsäsong troligen upp av lägre försäljning under lågsäsong, men att man inte har något övergripande underlag på exakt hur detta ser ut. Naturvårdsverket beskriver också i avsnittet om kostnader för ompackning att merkostnaden för små aktörer (150–200 portioner dagligen) hamnar mellan 24 638 kr och 189 800 kr, en merkostnad som de aktörer som omfattas av förslaget till undantag slipper.

Regelrådets bedömning. Naturvårdsverket beskriver att ingen särskild hänsyn behöver tas till hur små företag påverkas eftersom ett små företag undantas i grundbestämmelsen. Naturvårdsverket redogör dock för att en del små företag ändå kan omfattas av undantaget varför det vore önskvärt med en komplettering av beskrivningen av förslagets konsekvenser för små företag.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar trots önskvärda förtydliganden.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets bakgrund och syfte, alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd, förslagets överensstämmelse med EU-rätten, tidpunkt för ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser, berörda företag utifrån bransch, regleringens påverkan på företag i andra avseenden och särskilda hänsyn till små företag godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek, förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader, andra kostnader och verksamhet och påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig. Regelrådet finner att dessa brister är av betydelse och att en mer noggrann utredning av förslagets påverkan på företagens kostnader och konkurrensförhållanden är viktig för att kunna analysera förslagets konsekvenser för berörda företag.

Regelrådet

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: Erik Palm.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Erik Palm

Föredragande