

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.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Remittering av Naturvårdsverkets delredovisning 1 inom Uppdrag om producentansvaret för förpackningar

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 5 kap. 22 § och 8 kap. 6 § i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Myndigheten har valt att göra en gemensam konsekvensutredning för dessa förslag mot bakgrund av att bestämmelsernas konsekvenser får ses som så pass nära sammankopplade.

Remissen innehåller förslag till ändring i 6 kap 2 § andra stycket i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Eftersom det endast är ett tillägg av en hänvisning som saknas bedömer myndigheten att det inte finns skäl att genomföra en konsekvensutredning för detta förslag.

Remissen innehåller förslag till ändring i 7 kap 7 § i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Eftersom det endast är en korrigerande av en felaktig hänvisning bedömer myndigheten att det inte finns skäl att genomföra en konsekvensutredning för detta förslag.

Remissen innehåller förslag till ändring i 9 kap 2 § i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. De aktörer som bedöms beröras av de föreslagna tilläggen är Naturvårdsverket och de 290 kommunerna.

Av remissen framgår att kommunerna enligt 6 kap. 3 § förpackningsförordningen ska samla in förpackningsavfall från hushåll och samlokaliserade verksamheter som valt kommunal insamling från och med den 1 januari 2024. Kommunerna ska överlämna det insamlade förpackningsavfallet till respektive producentansvarsorganisation i en mängd av respektive material som, så långt som möjligt, motsvarar producentansvarsorganisationernas marknadsandel. En producentansvarsorganisation ska ta emot det förpackningsavfall som kommunen samlat in som motsvarar producentansvarsorganisationernas marknadsandel. Producentansvarsorganisationerna ska även ersätta kommuner för deras insamling av förpackningsavfall utifrån en fördelning av marknadsandelar mellan producentansvarsorganisationerna.

Vidare framgår att förslagsställaren, efter utgången av varje kalenderkvartal, ska fastställa varje producentansvarsorganisationens marknadsandelar för förpackningar som producentansvarsorganisationens producenter släppt ut på den svenska marknaden. Beslutet ska fastställas per förpackningsmaterial och baseras på förpackningar som är avsedda för privat bruk respektive förpackningar som inte är avsedda för privat bruk. Myndigheten ska dessutom fastställa varje producentansvarsorganisationens sammanvägda marknadsandel utifrån alla förpackningsmaterial uppdelat på förpackningar avsedda för privat bruk respektive icke-privat bruk. Beslutet som fattas ska användas för att verket ska kunna utse den producentansvarsorganisation som kommer att få ansvar för att från 1 januari 2024 ordna och driva mottagningsplatser för förpackningsavfall som producerats i samband med en verksamhet. Det är den producentansvarsorganisation som har den största sammanvägda marknadsandelen som blir den ansvariga organisationen.

I remissen anges att för att myndigheten ska kunna fatta beslut om marknadsandelar behöver producentansvarsorganisationerna, senast en månad efter att de har godkänts, lämna in sådana uppgifter som utgör grund för beräkning. I bestämmelsen anges emellertid inte att uppgifter som lämnas in ska redovisas utifrån hur stor andel förpackningar som är avsedda för privat bruk. Bestämmelsen behöver således justeras utifrån detta. Vidare framgår att om uppgifter ändras eller om det finns behov av justeringar i beräkningarna av marknadsandelarna får förslagsställaren ändra besluten till nackdel för en producentansvarsorganisation genom omprövning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av remissen framgår att förslagsställaren, inom regeringsuppdraget om producentansvar för förpackningar, ska följa implementeringen av förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar. Om verket bedömer att det finns skäl för regeringen att göra ändringar i förpackningsförordningen eller annan lagstiftning ska verket skyndsamt inkomma med sådana förslag till Regeringskansliet. Regeringsuppdraget pågår till den 1 mars 2028.

I denna remiss ges ändringsförslag i förpackningsförordningen som huvudsakligen rör bestämmelser som kopplar till beräkningen av och tidpunkten för beslut om producentansvarsorganisationers marknadsandelar. Dessa ändringar är nödvändiga för att förpackningssystemet ska fungera som det är tänkt från och med den 1 januari 2024. Myndigheten föreslår också några andra mindre ändringar i förpackningsförordningen.

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 förslagsställaren inte ser att det finns några alternativ till en ändring i förordningen.

Om ingen reglering kommer till stånd uppges att delar av det nya systemet inte kan implementeras fullt ut från och med den 1 januari 2024 utan först efter att förslagsställaren har kunnat fatta beslut om marknadsandelar efter utgången av det första kalenderkvartalet 2024.

Myndigheten anger att det under det första kalenderkvartalet 2024, då det saknas beslut om marknadsandelar för förpackningar avsedda för privat respektive icke-privat bruk, råder oklarhet kring vilken mängd förpackningsavfall som kommunerna ska överlämna till respektive producentansvarsorganisation. Tidigast cirka två veckor in i andra kalenderkvartalet kan uppgifter om marknadsandelar finnas tillgängliga. En möjlighet är att producentansvarsorganisationerna trots detta väljer att ta emot förpackningsavfall från kommunerna. En risk är dock att ingen producentansvarsorganisation tar emot det insamlade förpackningsavfallet, eller bara delar av det, varpå kommunen behöver hantera det på annat vis. Hur kommunerna kommer att hantera det är oklart. Möjligheten att lagra det insamlade förpackningsavfallet under ett kvartal bedöms vara begränsad då det rör sig om stora volymer och de flesta kommuner saknar en sådan lagringskapacitet.

Av remissen framgår att utan information om marknadsandelar kan förslagsställaren inte utse en producentansvarsorganisation som ansvarig för att ordna och driva mottagningsplatser för förpackningsavfall från verksamheter. Beslut om ansvarig producentansvarsorganisation kan fattas tidigast cirka två veckor in i andra kvartalet 2024. Det uppges vara svårt att förutse konsekvenserna under den period en ansvarig producentansvarsorganisation saknas. Det finns flera möjliga utfall och flertalet av dessa skulle sannolikt sakna stöd i förpackningsförordningen. Ett möjligt scenario är att de befintliga mottagningsplatser som finns i dag fortsatt kommer att användas under första kvartalet 2024. Ett alternativ kan vara att verksamheterna anlitar ett marknadsdrivet system för materialåtervinning förutsatt att det finns sådana system från och med den 1 januari 2024.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det finns ingen information i remissen om förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet vet att det finns mycket reglering om avfall på EU-nivå. Såvitt Regelrådet kan bedöma har det aktuella regeringsuppdraget dock ingen koppling till det EU-rättsliga ramverket. Avsaknaden av information är således ingen brist i detta fall, och Regelrådet finner att utebliven redovisning är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att uppgifterna som producentansvarsorganisationerna ska lämna in ska baseras på 2022 års förpackningsmängder. Det kan i efterhand bli svårt för producentansvarsorganisationerna att uppskatta hur stor andel av dessa förpackningsmängder som släppts ut på den svenska marknaden som har varit avsedda för privat bruk. För att undvika att uppskattningar görs på olika grunder behöver, menar förslagsställaren, gemensamma förhållningsregler etableras, förslagsvis genom dialog mellan producentansvarsorganisationerna och vägledning från Naturvårdsverket.

I remissen anges att det är angeläget att de föreslagna ändringarna träder i kraft så snart som möjligt; senast bör bestämmelserna börja gälla den 1 oktober 2023.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att de aktörer som berörs av föreslagna tillägg i 5 kap 22§ och 8 kap 6 § är Naturvårdsverket, kommunerna samt de producentansvarsorganisationer som blir godkända under 2023 och deras godkända producenter. Hur många producentansvarsorganisationer som blir godkända under 2023 finns det, enligt förslagsställaren, ingen uppgift om då ansökan ska lämnas in senast den 31 mars till myndigheten.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren fattade beslut om delredovisningen den 23 mars, det vill säga bara en dryg vecka före sista ansökningsdatum. Hur många ansökningar som hade inkommit då framgår inte av remissen. Skrivelsen remitterades sedermera den 14 april.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I remissen anges att producentansvarsorganisationer som godkänns under 2023 måste uppskatta mängden förpackningar avsedda för privat respektive icke-privat bruk utifrån de mängder förpackningar som anslutna producenter släppte ut på den svenska marknaden under 2022. Förslagsställarens bedömning är att det kommer innebära en begränsad kostnad för producentansvarsorganisationerna att göra dessa uppskattningar.

Beträffande avfall från förpackningar avsedda för privat bruk

För första kvartalet kommer marknadsandelarna att basera sig på mängder för kalenderår 2022 vilket, enligt förslagsställaren, kan ge viss avvikelse jämfört med mängder som kommer att rapporteras kvartalsvis från den 1 januari 2024. Marknadsandelar baserade på i viss mån felaktiga uppgifter kan innebära att kommunerna kommer lämna fel andelar förpackningsavfall till de olika producentansvarsorganisationerna under första kvartalet 2024 och minst två veckor in på andra kvartalet samt att producentansvarsorganisationer hämtar fel andel förpackningsavfall utifrån sin faktiska marknadsandel. Om avvikelsen är stor kan det innebära en omställningskostnad för producentansvarsorganisationerna. Det blir exempelvis kostsamt om en producentansvarsorganisation behöver upprätthålla en hög kapacitet för att hämta och materialåtervinna eller på annat sätt behandla det kommunala förpackningsavfallet enbart under första kvartalet.

Beträffande avfall från förpackningar avsedda för icke-privat bruk

Om det första beslutet om marknadsandelar väsentligt avviker från verkliga förhållanden av skäl som redovisats ovan skulle det, enligt förslagsställaren, rent teoretiskt kunna inträffa att fel producentansvarsorganisation utses som ansvarig för att ordna och driva mottagningsplatser för förpackningsavfall från verksamheter. En annan konsekvens skulle kunna bli att icke ansvariga producentorganisationer hämtar en andel förpackningsavfall från mottagningsanläggningarna den första perioden 2024 som senare visar sig skilja sig från verkliga förhållanden. Med tanke på systemets uppbyggnad med inrapportering kvartalsvis så kommer mängderna dock alltid att fluktuera mellan kvartalen.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i remissen är knapphändig och ganska otydlig. Uppskattningar av mängden förpackningar anses innebära en begränsad kostnad, men samtidigt utesluter inte förslagsställaren att exempelvis en större omställningskostnad skulle kunna uppstå i ett initialt skede. Det skulle i så fall främst drabba mindre företag och deras verksamhet. Som redan framgått saknas information om hur många, och stora, de berörda företagen är.

Regelrådet finner därmed redovisningen av påverkan på 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.

Regelrådet finner således avsaknad av redovisning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen 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 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](#).

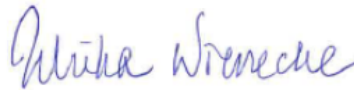
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 juni 2023.

I beslutet deltog: Lennart Renbjer, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Lennart Renbjer
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande