



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

HEMSTÄLLAN
2023-03-16

Ambjörn Lätt
Tel: 010-698 18 06
ambjorn.latt
@naturvardsverket.se

Ärendenummer
NV-01441-23

Hemställan om ändringar i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter

1. Sammanfattning

Naturvårdsverket hemställer om ändringar i 10, 13 och 28 §§ i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

Naturvårdsverket ser behov av ett förtydligande i 10 § om vad produktavgifterna ska omfatta och i 28 § om kommunernas rapporteringsskyldighet. Ändringsförslagen i respektive paragraf står inte för sig själva utan ska ses som ett paketförslag då det finns hänvisningar mellan 28 § och 10 § i nuvarande skrivning. Ändringen i 10 § är en justering av en hänvisning som av Naturvårdsverket antas vara en ren felaktighet. Naturvårdsverket föreslår vidare att hänvisningen mellan 28 § och 10 § tas bort och att rapporteringsskyldigheten i stället skrivs ut tydligt i 28 §. Ändringarna ämnar endast ge ökad klarhet och tjäna syftet med förordningen och bedöms endast ha positiva effekter för berörda parter.

Naturvårdsverket ser också ett behov av ändring i 13 § som reglerar hur Naturvårdsverket ska fastställa kommunernas kostnader. Enligt p.3. ska Naturvårdsverket göra en samhällsekonomisk analys för att bedöma huruvida kommunernas rapporterade kostnader är för höga. Naturvårdsverkets anser att en samhällsekonomisk analys inte kommer kunna genomföras givet tillgången på data från kommunerna. Vidare anser Naturvårdsverket att en samhällsekonomisk analys inte utgör ett adekvat underlag för en bedömning av huruvida kommunernas kostnader är för höga i relation till uppnådd miljö- och samhällsnytta och utifrån kostnadseffektiviteten i den verksamhet som kommunerna redovisat. Naturvårdsverket föreslår i stället att en bedömning ska göras utifrån rimlighet. Ändringarna avser leda till att Naturvårdsverket kan följa kraven i förordningen samt att bedömningsunderlaget för fastställandet av kommunernas kostnader förbättras. Naturvårdsverket bedömer att ändringarna har positiva effekter för berörda parter.

2. Bakgrund

Till följd av Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (nedan engångsplastdirektivet) (se artikel 8.2–8.4) och i enlighet med principen om att

förorenaren betalar, har bestämmelser om nedskräpningsavgifter för vissa engångsprodukter i plast införts i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter. Syftet med avgifterna är att minska den negativa påverkan som nedskräpning av engångsplastprodukter utomhus har på miljön. Detta ska uppnås genom att producenter av vissa engångsplastprodukter ska ta det ekonomiska ansvaret för avfallshanteringen av nedskräpningen. Aktuella produkter beläggs därför med nedskräpningsavgift som producenterna ska betala. Naturvårdsverket fördelar merparten av nedskräpningsavgifterna till kommunerna som ersättning för att de städar upp detta skräp.

Den årliga nedskräpningsavgiften delas upp i en fast årsavgift och en rörlig avgift (produktavgift) som producenterna ska betala till Naturvårdsverket. Produktavgifterna fastställs av Naturvårdsverket genom föreskrifter. Storleken på produktavgifterna ska bestämmas genom att kommunernas inrapporterade kostnader fördelas mellan de produktkategorier som omfattas, utifrån produktkategoriernas andel i den skräpmätning som ska genomföras. För att fastställa att kommuners kostnader inte överstiger de kostnader som är nödvändiga ställer förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter krav på Naturvårdsverket att genomföra en samhällsekonomisk analys. I analysen ska en bedömning göras av om kommunernas kostnader är för höga i relation till uppnådd miljö- och samhällsnytta och utifrån kostnadseffektiviteten i kommuners verksamhet.

3. Förslag

3.1. Ändringsförslag 10 §

Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen i 10 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ändras till följande:

10 § Produktavgiften ska täcka kostnaderna för att

1. städa upp de engångsprodukter som avses i 8 § 1–4, 6–8, 10 och 11 som skräpats ned på de platser som kommunen har renhållningsansvar för enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning,

2. transportera bort och behandla det avfall-som-städats-~~upp~~ som avses i 1,

3. administrera och planera den verksamhet som avses i 1 och 2,

4. samla in och rapportera uppgifter som ska lämnas enligt denna förordning eller föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen, och

5. sprida information för att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsplastprodukter.

Produktavgiften ska inte täcka kostnaderna för att städa upp avfall som har flutit i land på havsstränder.

3.2. Skälen till hemställan 10§

Enligt engångsplastdirektivet ska producenter av matlådor för snabbmat, flexibla omslag, dryckesbehållare, muggar, lock till muggar, våtservetter, ballonger, tunna plastbärkassar, tobaksvaror med filter och filter om dessa är engångsplastprodukter, stå för kostnaderna för att städa upp, transportera bort och behandla avfall från dessa produkter (artikel 8.2–8.4). Naturvårdsverket uppfattar att avsikten med 10 § har varit i linje med vad direktivet anger i denna del, d.v.s. att bestämmelsen beskriver vilka kostnader som produktavgiften ska täcka, d.v.s. vilka kostnader som producenterna av aktuella engångsprodukter

ska betala. Produktavgiften ska alltså avse den del som kopplar till producenternas produkter, inte allt avfall som kommunerna har städat upp. Som 10 § 2 har utformats så ska produktavgiften emellertid täcka kostnaderna för transport och behandling av det avfall som städats upp, vilket får tolkas som att det är allt avfall som kommunerna har städat upp. Det kan inte ha varit avsikten. Naturvårdsverket hemställer därför om att ovanstående ändring görs i 10 § så att det blir tydligt att produktavgiften endast ska täcka kostnaderna för transport och behandling av avfall avseende de engångsprodukter som avses i 10 § 1.

3.3. Ändringsförslag 28 §

Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen i 28 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ändras till följande:

28 § En kommun ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket redovisa

1. de kostnader som kommunen har haft föregående år för att städa upp avfall som skräpats ned på de platser som kommunen har renhållningsansvar för enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning,

2. de kostnader som kommunen har haft föregående år för ~~att: verksamhet: som avses i 10 § 2-5,~~

a) transportera bort och behandla det avfall som avses i 1

b) administrera och planera den verksamhet som avses i 1

c) samla in och rapportera uppgifter som ska lämnas enligt denna förordning eller föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen, och

d) sprida information för att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsplastprodukter, och

3. en uppskattning av vikten i kilogram på de fimpas som städats upp.

3.4. Skälen till hemställan 28 §

Enligt 28 § 1 ska en kommun redovisa de kostnader som den har haft för att städa upp avfall som skräpats ned på de platser som kommunen har renhållningsansvar för enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Naturvårdsverket har således uppfattat att avsikten med bestämmelsen har varit att kommunerna ska rapportera, inte bara för uppstädning av de engångsprodukter som de aktuella producenterna ska betala för, utan för sin verksamhet kopplat till uppstädning av det avfall som skräpas ned enligt p.1. Trots detta så hänvisar 28 § 2 till 10 §, där syftet alltså är produktavgiften och en mycket snävare omfattning (se avsnitt 4 i denna hemställan). Naturvårdsverket antar att det har blivit en felskrivning eller felaktig hänvisning i förordningen och vill med denna hemställan föreslå att förordningen ändras på så vis att kommunen ska redovisa de kostnader den haft för transport och behandling av det avfall som avses i 1 (se förslag i 2 a ovan). Vidare ska kommunen redovisa kostnader för administrering och planering av verksamheter som avses i 1 (se förslag i 2 b ovan). De föreslagna punkterna 2 c och d, vilka egentligen framgår av 28 § i nuläget (den hänvisning som idag i 28 § 2 görs till 10 § 4–5 har i Naturvårdsverkets förslag, kopierats över till 28 §). Det finns pedagogiska skäl till att samtliga uppgifter som kommunen ska redovisa till Naturvårdsverket finns angivna i samma bestämmelse. På så vis framgår det med tydlighet för kommunerna vilka uppgifter de ska redovisa.

3.5. Ändringsförslag 13 §

Naturvårdsverket föreslår att bestämmelsen i 13 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter ändras till följande:

13 § Kommunernas kostnader ska fastställas utifrån

1. den andel av de kostnader som kommunerna har redovisat enligt 28 § 1 som utgörs av kostnader för de engångsprodukter som avses i 8 § 1–4, 5–8, 10 och 11, beräknat utifrån dessa produktkategoriers andel av antalet föremål som totalt skräpats ned enligt den skräpmätning som ska utföras enligt 31 §,
2. de kostnader som kommunerna har redovisat enligt 28 § 2, och
3. **Naturvårdsverkets bedömning av om kommunernas kostnader enligt 1 och 2 är rimliga.** ~~en samhällsekonomisk analys som utförs av Naturvårdsverket där en bedömning görs av om kostnaderna enligt 1 och 2 är för höga a) i relation till uppnådd miljö- och samhällsnytta, och b) utifrån kostnadseffektiviteten i den verksamhet som kommunerna redovisat enligt 28 §.~~

3.6. Skälen till hemställan 13 §

Ändringsförslaget ämnar skapa större tydlighet gentemot producenterna i hur fastställandet av kommunernas kostnader sker utifrån de uppgifter som rapporteras till Naturvårdsverket.

Bedömningen av om kommunernas kostnader är rimliga ska göras för att producenternas avgifter för berörda produkter ska täcka kostnader för uppstädning, behandling med mera (enligt 10 §) av berörda engångsplastprodukter som skräpats ned. Det ska göras eftersom kostnaderna inte får överstiga vad som är nödvändigt (jfr engångsplastdirektivet artikel 8.4). Bedömningen av om kostnaderna är rimliga kommer bland annat att grundas i systematiska jämförelsestudier mellan rapporterade kommuner som givet ett antal påverkansfaktorer kommer att resultera i kommunernas relativa kostnadsnivåer. De kostnadsposter eller kommuner som avviker enligt vissa randvillkor kan sedan undersökas mer noggrant. Bedömningen kommer att utvecklas efter hand, både metodmässigt och varefter kommunen förväntas rapportera bättre underlag.

Enligt 13 § förordningen ska kommunernas kostnader fastställas utifrån

1. den andel av de kostnader som kommunerna har redovisat enligt 28 § 1¹
2. de kostnader som kommunerna har redovisat enligt 28 § 2², och
3. en samhällsekonomisk analys som utförs av Naturvårdsverket där en bedömning görs av om kostnaderna enligt 1 och 2 är för höga

a) i relation till uppnådd miljö- och samhällsnytta, och
b) utifrån kostnadseffektiviteten i den verksamhet som kommunerna redovisat enligt 28 §.

Naturvårdsverket ser flera svårigheter med en sådan samhällsekonomisk analys som det ställs krav på i 13 § 3 i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

¹ Kostnader för att städa avfall som skräpats ned

² Kostnader kopplat till verksamheten för att städa avfall som skräpats ned (transport, behandling, administration, planering, rapportering, informationsspridning)

En samhällsekonomisk analys är ett underlag som visar på hur samhällets resurser, som är begränsade, ska användas så att de ger mest nytta för samhället. Det finns olika typer av samhällsekonomiska analyser, men i grunden handlar det om att hitta lösningar som är optimala ur samhällets perspektiv. Skrivningen i 13 § 3 innebär att två olika typer av analyser skulle göras. Den första (a) är en samhällsekonomisk effektivitetsanalys där miljö- och samhällsnyttan av kommunens städning och hantering av avfallet från nedskräpning ska ställas i relation till kommunens rapporterade kostnader. En samhällsekonomisk analys kräver tillgång till mycket data för att det ska vara möjligt att kvantifiera och värdera nyttor och kostnader. Miljö- och samhällsnytta uppskattas framför allt genom värderingstudier som uppskattar nyttan av uppstädning i monetära termer. Det kan göras genom att värdera vad samhället är villigt att betala för en minskad nedskräpning. Sådana studier är få och samhällets betalningsvilja³ förväntas dessutom skilja sig åt mellan olika kommuner och mellan olika områden i kommunen. För att uppskatta ett värde på samhällsnyttan måste det vara tydligt hur dagens nivå på städning kan jämföras med en situation där kommunen städar mindre eller mer. Det finns även många faktorer förutom kommunens städning som påverkar nedskräpning och därmed kommunens kostnader, som t.ex. konsumenters beteende. I en samhällsekonomisk analys skulle även dessa faktorer behöva tas i beaktande såväl som insatser i form av förbyggande arbete och andra aktörers städning.

Naturvårdsverkets bedömning är att en samhällsekonomisk analys i det här fallet inte heller skulle ge erforderliga svar på huruvida kommunernas kostnader är för höga eller inte. Dels skulle osäkerheterna vara stora, på grund av bristfälligt underlag och de många antaganden som måste göras, dels skulle analysen vara på nationell nivå och inte visa på nyttan i de kommuner där betalningsviljan är som högst. Samtidigt skulle analysen vara avgränsad till att endast beakta en begränsad del av insatserna för minskad nedskräpning.

Den andra analysen enligt (b) är en samhällsekonomisk kostnadseffektivitetsanalys. Kostnadseffektivitet är ett relativt begrepp, d.v.s. analysen bygger på en jämförelse mellan olika alternativ. Antingen jämförs kommuner mot varandra eller så jämförs olika insatser i en kommun mot varandra för att hitta den mest kostnadseffektiva lösningen för nedskräpning. En kostnadseffektivitetsanalys skulle behöva genomföras för respektive kommun och förutsätter att det finns någon form av bedrift eller resultat som kostnaderna kan ställas i relation till. För att kunna jämföra kostnadseffektiviteten mellan kommuner måste bedriften vara den samma i alla kommuner – vilket den inte är, eftersom förutsättningarna för städning och sannolikt även nyttan av städning skiljer sig mellan kommuner. Bedriften skulle t.ex. kunna vara mängd skräp kvar efter städning (då städar alla kommuner till samma nivå). För att mäta det skulle regelbundna skräpmätningar i varje kommun krävas.

Ett annat sätt att mäta skulle kunna vara mängden skräp som städas upp. Kostnadseffektiviteten beror dock på hur mycket skräp det fanns från början, då det kostar mindre att städa upp en viss mängd skräp om det fanns mycket från början jämfört med om det inte var så nedskräpat. Sammanfattningsvis går det

³ Betalningsvilja kan tolkas som det ”pris” samhället är beredda att betala för kommunens uppstädning av nedskräpning

inte att bedöma kostnadseffektiviteten i en verksamhet om vi inte har någon effekt att ställa kostnaderna i relation till. Några sådana uppgifter ska kommunerna enligt nuvarande förordning inte rapportera till Naturvårdsverket. Även om sådana uppgifter rapporteras kan resultatet från kostnadseffektivitetsanalyserna endast användas till att jämföra kommuner med varandra. Det säger ingenting om kommunens verksamhet rörande nedskräpning är kostnadseffektiv eller inte. För att göra en sådan analys måste alla insatser som påverkar nedskräpning och kostnaderna för dessa vägas in i analysen. Naturvårdsverkets bedömning är att en analys av kostnadseffektivitet inte går att göra baserat på de underlag kommunen enligt förordningen ska rapportera, och även om kommunerna skulle rapportera fler uppgifter måste resultaten från sådana analyser tas med stor försiktighet eftersom förutsättningarna och därmed kostnaderna skiljer sig åt mellan olika kommuner. En sådan analys väntas därmed inte kunna uppfylla syftet med att fastställa om kommunernas kostnader är för höga eller inte.

Eftersom Naturvårdsverkets bedömning är att en samhällsekonomisk analys inte kommer att ge svar på om kommunernas kostnader är för höga föreslår Naturvårdsverket i stället att det görs en mer övergripande bedömning av om kommunernas redovisade kostnader är rimliga.

4. Gemensamma utgångspunkter

4.1. Berörda parter

4.1.1. Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har ett antal arbetsuppgifter kopplat till förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter. Det gäller vägledning, administration samt tillsynsansvar. Därtill kommer Naturvårdsverket att behöva meddela föreskrifter om produktavgiftens storlek. För att ta fram produktavgiften ska Naturvårdsverket genomföra nationella skräpmätningar och kommuner och producenter ska rapportera uppgifter till Naturvårdsverket. Myndigheten har även uppdraget att göra översyn av förordningen, enligt 32 §.

4.1.2. Producenter av engångsplastprodukter

Det framgår av 8 § förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter att producenter som släpper ut engångsplastprodukter på den svenska marknaden har en avgiftsskyldighet till Naturvårdsverket och ska betala nedskräpningsavgifter i form av en årsavgift samt en produktavgift. Det gäller följande produkter:

- Engångsplastlock till muggar
- Flexibla omslag
- Matlådor som är engångsplastprodukter
- Muggar som är engångsplastprodukter
- Plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter
- Andra dryckesbehållare än plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter
- Tobaksvaror med filter
- Filter
- Tunna plastbärkassar
- Ballonger
- Våtservetter

Hur stor andel varje producent inom respektive produktkategori ska betala av den totala produktavgiften beräknas utifrån uppgifter som producenten till Naturvårdsverket senast 31 mars årligen lämnar enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter, förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger samt förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter, om antal satta produkter på marknaden (se 15 § i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter).

Exakt hur många producenter som berörs av förordningen är i nuläget svårbedömt eftersom 2023 är första året då producenterna ska rapportera enligt förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

4.1.3. Kommuner

Kommunerna (290 st) ansvarar för gaturenhållning enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Kommunerna har ett ansvar att årligen rapportera uppgifter till Naturvårdsverket som utgör underlag till framtagandet av den totala produktavgiften (se 28 § i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter).

4.1.4. Domstolarna

Det finns fem mark- och miljödomstolar som har i uppgift att hantera överklaganden av beslut om nedskräpningsavgifter.

4.2. Samstämmighet med övrig lagstiftning

Naturvårdsverkets bedömning är att föreslagna ändringar i 10, 13 och 28 §§ inte står i strid med andra bestämmelser i den aktuella förordningen eller med annan lagstiftning.

4.3. Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Naturvårdsverket föreslår att föreslagna ändringar i 10, 13 och 28 §§ träder i kraft 1 januari 2024. Vid eventuella förordningsändringar kommer Naturvårdsverket, bland annat via vägledning på Naturvårdsverkets hemsida, att informera berörda aktörer om förändringarna samt om på vilket sätt de berörs.

5. Konsekvensutredning 10 §

5.1. Referensalternativ och alternativa lösningar

Referensalternativet innebär att nuvarande skrivning kvarstår. Naturvårdsverket anser att 10 § 2 är felaktig så som den är skriven idag. Om inte p.2. i paragrafen ändras kommer produktavgiften att även omfatta kostnader som inte är kopplade till de aktuella produkterna, vilket skulle strida mot syftet med förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter och mot artikel 8.2–8.4 i engångsplastdirektivet. I Naturvårdsverkets nuvarande vägledning om förordningen om nedskräpningsavgifterna hänvisas läsaren i vad gäller 10 § 2 endast till bestämmelsen.

Det innebär en otydlighet, inte bara gentemot producenterna som ska betala produktavgiften, utan även gentemot Naturvårdsverket som ska vägleda om förordningen samt gentemot kommunerna vars rapportering utgör underlag för beräkningen av produktavgiften.

Naturvårdsverket ser inte att ett fullgott alternativ till en förordningsändring skulle vara att endast vägleda om hur 10 § 2 ska tolkas, d.v.s. att p.2. syftar på uppstädningen av de engångsprodukter som avses i p.1. Förordningstexten skulle då vara fortsatt otydlig vilket får ses som otillfredsställande.

5.2. Konsekvenser av föreslagen ändring

Med det ändringsförslag som Naturvårdsverket föreslår blir avsikten och omfattningen av 10 § 2 tydlig och korrekt, d.v.s. att produktavgiften i denna del endast ska täcka kommunernas kostnader för att transportera bort och behandla avfall i form av de angivna engångsprodukterna.

Naturvårdsverket bedömer att det inte finns några nackdelar med föreslagen ändring. Tvärtom medför förslaget en ökad tydlighet vilket är positivt för alla berörda parter. Den föreslagna ändringen är även förenligt med syftet med förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter och artikel 8.2–8.4 i engångsplastdirektivet. Med den föreslagna ändringen kan Naturvårdsverket i vägledning tydliggöra vad produktavgiften ska omfatta.

6. Konsekvensutredning 28 §

6.1. Referensalternativ och alternativa lösningar

Referensalternativet är att ingen ändring av 28 § sker.

6.1.1. Referensalternativ – ingen förordningsändring

Konsekvenser för Naturvårdsverket om ingen ändring genomförs

Om ovanstående förslag till förordningsändring inte görs riskerar inrapporterade uppgifter från kommunerna att leda till ett osäkrare underlag för beräkningen av produktavgifterna. Det finns anledning att anta att ett antal producenter kommer att överklaga Naturvårdsverkets beslut om produktavgiftens storlek, vilket förväntas leda till merarbete för Naturvårdsverket.

Den direkta konsekvensen för Naturvårdsverket är också att vägledningen gentemot kommunerna försvåras.

Konsekvenser för kommunerna om ingen ändring genomförs

Hänvisningen till 10 § 2–5 kommer sannolikt skapa en förvirring för kommunerna i vilka uppgifter som ska lämnas till Naturvårdsverket. En otydlig och delvis motsägelsefull reglering kopplat till rapportering kommer att bli kostnadsdrivande för kommunerna.

Konsekvenser för producenterna om ingen ändring genomförs

Producenterna ska enligt förordningen betala kommunernas kostnader för uppstädning av engångsplastprodukter samt kringkostnader enligt 10 §. Produktavgifternas storlek baseras på kommunernas rapportering. Om regleringen kring kommunernas rapportering är felaktig, otydlig och delvis motsägelsefull kommer kommunerna att rapportera felaktigt men också olika, med konsekvensen att beräkningen av produktavgifterna kommer grundas på felaktiga och osäkra data. Det är svårbedömt huruvida produktavgiften skulle bli för hög eller för låg med nuvarande reglering. Men det finns en risk att produktavgifterna inte skulle bli korrekt satta, vilket kan skapa merkostnader för

producenterna. Om producenterna anser att produktavgiften är felaktigt satt och för hög har de en möjlighet att överklaga nedskräpningsavgiften enligt 35 §.

Konsekvenser för kommunerna om ingen ändring genomförs

Hänvisningen till 10 § 2–5 kommer sannolikt skapa en förvirring för kommunerna i vilka uppgifter som ska lämnas till Naturvårdsverket. En otydlig och delvis motsägelsefull reglering kopplat till rapportering kommer att bli kostnadsdrivande för kommunerna.

Konsekvenser för domstolarna om ingen ändring görs

Antalet överklaganden av beslut om nedskräpningsavgifter har enligt tidigare utredning⁴ antagits vara begränsat. Felaktiga och otydliga rapporteringskrav gällande de uppgifter som ligger till grund för beräkningen av nedskräpningsavgiften riskerar dock att leda till att antalet överklaganden blir något fler vilket skulle innebära en något ökad arbetsbörda för domstolarna.

6.1.2. Alternativ lösning – endast vägledning

Ett alternativ till att göra en förordningsförändring är att endast göra förtydligande vägledning. Eftersom det finns motsättningar i 10 och 28 §§ rörande vad kommunerna ska rapportera är det svårt att uppnå tydlighet med en vägledning eftersom det kan tolkas på flera sätt. Dessutom är Naturvårdsverket av uppfattningen att förordningstexten i sina delar blivit felskriven och Naturvårdsverket kan inte vägleda på ett sätt som går emot en bestämmelses ordalydelse.

Vi bedömer därför att det inte finns några bra alternativ till att ändra i förordningstexten.

Konsekvenser för Naturvårdsverket - endast vägledning

Konsekvenserna för Naturvårdsverket är snarlika dem i referensalternativet. Att endast vägleda kommunerna kommer troligen inte att ge ett tillräckligt säkert dataunderlag för beräkning av produktavgifterna, vilket ger producenterna fortsatt anledning att ifrågasätta beräkningsunderlaget och eventuellt överklaga besluten. Eventuella överklaganden förväntas innebära merarbete för Naturvårdsverket.

Konsekvenser för producenterna - endast vägledning

Naturvårdsverkets vägledning om vad som ska inkluderas i kommunernas rapportering enligt 28 § bedöms ge viss tydlighet till kommunerna. Dock är det också sannolikt att rapporteringen kommer att bli inkonsekvent eftersom det kommer finnas motsättningar i vägledningen och förordningen. Det innebär samma konsekvenser för producenterna som referensalternativet.

Konsekvenser för kommunerna - endast vägledning

Sannolikt kommer vissa kommuner hjälpas av vägledning i fråga om tydliggöranden i vad som ska rapporteras enligt förordningen. Dock är det så, att om vägledningen ska kunna bidra med tydlighet kommer den delvis stå i motsats

⁴ Miljödepartementet (2020), Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, Promemoria, M2020/02035
<https://www.regeringen.se/contentassets/af5bd8026ec545fa967abbad1cf36d03/promemoria-engangsplast.pdf>

till förordningen, vilket också troligen kommer att ifrågasättas av vissa kommuner. Nyttan för kommunerna är således svårbedömd.

Konsekvenser för domstolarna – endast vägledning

Konsekvenserna för domstolarna bedöms bli de samma som i referensalternativet.

6.2. Konsekvenser av föreslagen ändring

Konsekvenser för Naturvårdsverket om förordningsändring genomförs

Med en förordningsändring minskar sannolikt Naturvårdsverkets behov av handläggning, bland annat i form av överklaganden, och vägledning gentemot kommuner och producenter vilket innebär minskat merarbete.

Konsekvenser för producenterna om förordningsändring genomförs

Ju tydligare rapporteringsskyldigheten för kommunerna är desto mer korrekt blir underlaget och beräkningen av produktavgifterna. När produktavgifterna blir bättre underbyggda minskar också anledningarna till att ifrågasätta och överklaga Naturvårdsverkets beslut om produktavgifter.

Konsekvenser för kommunerna om förordningsändring genomförs

Med en förordningsförändring kommer kommunernas administrationskostnader kopplat till rapporteringen minska då större tydlighet finns i hur och vad som ska rapporteras.

Konsekvenser för domstolarna om förordningsändring genomförs

En förordningsändring förväntas medföra att färre beslut om nedskräpningsavgifter överklagas, vilket innebär en något minskad arbetsbörda.

7. Konsekvensutredning 13 §

7.1. Referensalternativ och alternativa lösningar

7.1.1. Referensalternativet - ingen förordningsändring

Om ingen ändring av 13 § genomförs måste Naturvårdsverket försöka genomföra en analys för att bedöma om kommunens kostnader är för höga i relation till uppnådd nytta och utifrån kostnadseffektiviteten i kommunernas verksamhet. När det gäller den samhällsekonomiska effektivitetsanalysen (2 a) kommer då endast en, i stor utsträckning, kvalitativ analys med bristande underlag att vara möjlig. När det gäller kostnadseffektivitetsanalysen (2 b) måste begreppen samhällsekonomisk analys och kostnadseffektivitetsanalys tolkas på ett sätt som innebär att någon form av rimlighetsbedömning av de kostnader kommunen anger kan göras. Ingen av dessa analyser skulle enligt Naturvårdsverks bedömning uppfylla kraven i 13 § 3.

Konsekvenser för Naturvårdsverket om ingen ändring görs

Om ingen ändring görs måste Naturvårdsverket lägga betydande resurser, både i form av tid och pengar, på att ta fram underlag och genomföra samhällsekonomiska analyser. Finansiering av detta ska ske genom den årsavgift som producenterna betalar till Naturvårdsverket. Naturvårdsverket bedömer att de analyser som kan göras inte kommer att resultera i ett underlag som kan användas som en bedömning för fastställandet av kommunernas kostnader. Eftersom bedömningen ska ligga till grund för producenternas produktavgifter

kan analyserna och avgifterna ifrågasättas och risk finns för potentiellt många överklaganden från producenter, vilket skulle medföra mycket tidskrävande arbete för Naturvårdsverket.

Det finns även risker med att göra en alltför felaktig/vid tolkning av begreppet samhällsekonomisk analys som kan komma att påverka Naturvårdsverkets övriga arbete inom andra områden med att genomföra och utveckla samhällsekonomiska analyser.

Konsekvenser för producenter om ingen ändring genomförs

Genomförs ingen ändring av 13 § 3 förväntas det bli svårare för Naturvårdsverket att göra en bedömning av om de kostnader kommunen anger är för höga. Det kan i sin tur medföra att de avgifter som producenterna ska betala inte blir korrekta. Fastställandet av kommunens kostnader kommer inte heller kunna göras på ett tydligt sätt. Det kan förväntas skapa merkostnader för producenterna i form av granskning av Naturvårdsverkets analyser och de underlag de baseras på samt överklaganden. Om ingen ändring görs, och Naturvårdsverket lägger resurser på att genomföra samhällsekonomiska analyser innebär det även att den fasta årliga produktavgiften som producenterna ska betala blir högre. Detta eftersom den ska finansiera Naturvårdsverkets handläggning för att fastställa nedskräpningsavgifterna.

Konsekvenser för kommunerna om ingen ändring genomförs

En samhällsekonomisk analys som inte uppfyller kraven i förordningen om att kunna användas för att fastställa kommunernas kostnader kan förväntas leda till överklaganden från producenterna. Det förväntas i sin tur innebära att utbetalningarna till kommunerna försenas.

Konsekvenser för domstolarna om ingen ändring görs

Brister i fastställandet av nedskräpningsavgifterna riskerar att medföra att fler beslut överklagas vilket innebär en något ökad arbetsbörda för domstolarna.

7.1.2. Alternativ lösning – utökad rapportering för kommunerna

Ett alternativ till föreslagen ändring i 13 § 3 skulle kunna vara att öka rapporteringskraven på kommunerna så att möjligheten att göra samhällsekonomiska analyser förbättras. Av erfarenhet vet Naturvårdsverket att många kommuner inte bokför kostnader för uppstädning av nedskräpning separat från andra renhållningskostnader. Det finns därmed utmaningar för kommunerna att rapportera de uppgifter som krävs enligt förordningen redan idag. Det förväntas förbättras till kommande rapporteringar när kommunerna får erfarenhet och vet vad som förväntas. Men att i stället ställa krav på att kommunen ska rapportera uppgifter som gör att Naturvårdsverket kan göra samhällsekonomiska analyser, som av andra orsaker förväntas ge ofullständiga svar på om kommunernas kostnader är för höga eller inte, bedömer Naturvårdsverket inte vara en rimlig lösning.

7.2. Konsekvenser av föreslagen ändring

Konsekvenser för Naturvårdsverket om förordningsändring genomförs

Förslaget innebär att det blir möjligt för Naturvårdsverket att uppfylla kraven i förordningen.

Den föreslagna ändringen förväntas även spara resurser jämfört med referensalternativet, både i form av arbetskraft och pengar, för Naturvårdsverket. Att göra en bedömning utifrån rimlighet förväntas medföra en avgränsad arbetsinsats. Förslaget förväntas även medföra att Naturvårdsverket måste hantera färre överklaganden från producenterna eftersom det finns bättre möjligheter för Naturvårdsverket att göra en mer rättvisande bedömning av om kostnaderna är för höga på det föreslagna sättet.

Konsekvenser för producenterna om förordningsändring genomförs

Den föreslagna ändringen förväntas medföra en bättre bedömningsgrund samt möjlighet till ökad tydlighet vad gäller fastställandet av kommunernas kostnader som ligger till grund för producentavgifterna. Det förväntas underlätta för producenterna och bespara dem resurser. Årsavgiften som ska bekosta Naturvårdsverkets handläggning av produktavgifterna förväntas bli lägre.

Konsekvenser för kommunerna om förordningsändring genomförs

Den föreslagna ändringen bedöms minska risken för överklaganden och därmed fördröjningar av ersättningarna till kommunerna.

Konsekvenser för domstolarna om förordningsändring genomförs

En förordningsändring förväntas medföra att färre beslut om nedskräpningsavgifter överklagas, vilket innebär en något minskad arbetsbörda.

Beslut om denna hemställan har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Johanna Farelius.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Maria Elander, handläggare Ambjörn Lätt, handläggare Petra Selander, miljöjurist Lisa Grill samt samhällsekonom Linda Hellblom

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Naturvårdsverket

Björn Risinger

Johanna Farelius