

Konsekvensutredning gällande Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar

Innehåll

1. SAMMANFATTNING	2
2. BAKGRUND	2
3. BESKRIVNING AV PROBLEMET OCH VAD MAN VILL UPPNÅ .	2
4. BESKRIVNING AV VILKA ALTERNATIVA LÖSNINGAR SOM FINNS FÖR DET MAN VILL UPPNÅ OCH VILKA EFFEKTERNA BLIR OM NÅGON REGLERING INTE KOMMER TILL STÅND	3
4.1. Utredningsalternativet: Förslag till föreskrifter om ersättning till kommunerna som omfattas av producentansvar	3
4.2. Jämförelsealternativet: Inga föreskrifter	3
5. UPPGIFTER OM VILKA SOM BERÖRS AV FÖRSLAG TILL FÖRESKRIFTER	4
6. UPPGIFTER OM DE BEMYNDIGANDEN SOM MYNDIGHETENS BESLUTANDERÄTT GRUNDAR SIG PÅ.....	5
7. KONSEKVENSER AV FÖRSLAG TILL FÖRESKRIFTER.....	5
7.1. Förslag till föreskrifters övergripande konsekvenser	5
7.2. Särskilt om konsekvenser för företag	8
7.3. Särskilt om konsekvenser för kommuner eller regioner	8
8. BEDÖMNING AV OM REGLERINGEN ÖVERENSSTÄMMER MED ELLER GÅR UTÖVER DE SKYLDIGHETER SOM FÖLJER AV SVERIGES ANSLUTNING TILL EUROPEISKA UNIONEN.....	8
9. BEDÖMNING AV OM SÄRSKILDA HÄNSYN BEHÖVER TAS NÄR DET GÄLLER TIDPUNKTEN FÖR IKRAFTTRÄDANDE OCH OM DET FINNS BEHOV AV SPECIELLA INFORMATIONSSINSATSER.....	9

1. Sammanfattning

Underlag till denna konsekvensutredning har tagits fram av Ramboll Sweden AB på uppdrag av Naturvårdsverket och Naturvårdsverket utreder endast konsekvenserna av att ta fram föreskrifter mot att inte ta fram föreskrifter. Nollalternativet är att det merparten av innehållet i föreskrifterna ändå skulle tagits fram och finnas tillgängligt, men utan det lagstöd som finns om texten finns i en föreskrift.

2. Bakgrund

Den här rapporten redovisar förväntade konsekvenser av Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om ersättning till kommuner för fastighetsnära insamling, som förtydligar förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar.

Konsekvensutredningen följer instruktionerna i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Kapitlens struktur följer de krav som i förordningen ställs på en konsekvensutrednings innehåll.

Avgränsning

Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning¹ förtydligar att utredningens omfattning och kvalitet bör stå i proportion till förslagens konsekvenser, vilket innebär att det ska läggas mer resurser på utredningen om förslaget förväntas innebära betydande konsekvenser och vice versa. I detta fall är det införandet av förordningen som leder till de största förändringarna för berörda aktörer. Förslag till föreskrifter är endast till för att förtydliga förutsättningarna för kommunernas ersättning. Förslag till föreskrifter förväntas därför endast innebära mindre konsekvenser. Därför är omfattningen av den här konsekvensutredningen begränsad och fokuserar på de aktörer som direkt berörs av förslag till föreskrifter. För det första beskrivs konsekvenserna ej kvantitativt i monetära termer. Detta hade krävt betydligt mer omfattande analysarbete, bland annat i form av kontakt med berörda aktörer, som inte motiveras av omfattningen av förändringarna som förslag till föreskrifter medför. För det andra utreds inte möjliga, men mycket små, konsekvenser för hushåll, miljön eller sociala konsekvenser av förslag till föreskrifter 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 förordning (2022:1274). Fokus har istället varit att definiera ett realistiskt jämförelsealternativ.

3. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

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 1 januari 2024, och fastighetsnära insamling ska vara införd i samtliga kommuner senast 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

¹ [Varför konsekvensutreda? - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](https://www.tillvaxtverket.se/Varfor-konsekvensutreda?)

sig mot producentansvarsorganisationer i första hand och i andra hand direkt mot producenterna. Ersättningen ska täcka kommunernas kostnader för insamling, transport, anordnande av omlastningsplatser samt överlämning av avfall till producentansvarsorganisationerna. Ersättningen ska även täcka kommunens informationsansvar.

Naturvårdsverket 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 till föreskrifter 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.

4. Beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Naturvårdsverkets alternativ i detta sammanhang är att antingen meddela föreskrifter (utredningsalternativet) eller att avstå från att meddela föreskrifter och på annat sätt försöka uppnå det man vill åstadkomma (jämförelsealternativet).

4.1. Utredningsalternativet: Förslag till föreskrifter om ersättning till kommunerna som omfattas av producentansvar

Utredningsalternativet innebär att Naturvårdsverket tar fram förslag till föreskrifter om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar. Förslaget till föreskrifter innebär bindande bestämmelser och förväntas gälla tills vidare. Förslaget till föreskrifter bidrar därmed till tydlighet och en ökad förutsägbarhet för kommunerna i termer av vilken ersättning de har rätt till. bidrar även till att öka förutsägbarheten för producentansvarsorganisationerna kring storleken på deras avgift.

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter innehåller beskrivning av uppgifter som kommunerna ska ta fram och redovisa till Naturvårdsverket, i tillägg till vad som beskrivs i förordningen. Förslaget förtydligar också formerna för uppgiftslämnandet.

I förslag till föreskrifter 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 Naturvårdsverket beslutat om.

4.2. Jämförelsealternativet: Inga föreskrifter

Jämförelsealternativet innebär att Naturvårdsverket inte tar fram föreskrifter som tillägg till förordningen (2022:1274) om ersättning till kommunerna för insamling av förpackningar som omfattas av producentansvar.

Naturvårdsverket har enligt förordningen ansvar för att besluta om kommunernas ersättning. Naturvårdsverket skulle i jämförelsealternativet ha tagit fram samma ersättningsmodell och schablonbelopp (nuvarande Bilaga 1 och 2 av förslag till föreskrifter) även utan föreskrifter. Naturvårdsverket skulle troligtvis ha presenterat schablonvärden och hur ersättningsmodellen är uppbyggd på sin hemsida tillsammans med viss vägledning och förtydliganden. Med informationen endast tillgänglig på Naturvårdsverkets hemsida kan det finnas osäkerheter 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.

5. Uppgifter om vilka som berörs av förslag till föreskrifter

Naturvårdsverkets föreskrift om ersättning till kommunerna kommer att beröra nedan aktörer. Konsekvenserna för berörda aktörer redovisas i kapitel 7.

- **Kommuner**
Kommuner berörs av förslag till föreskrifter i det avseendet att förslag till föreskrifternas bestämmelser är särskilt riktade mot kommunerna gällande uppgiftslämnande, belopp och ytterligare grunder för ersättning.
- **Producentansvarsorganisationer (PRO)**
Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter kommer att beröra producentansvarsorganisationer för förpackningar eftersom de kan komma att justera sina förpackningsavgifter utifrån de bestämmelser som föreskrifterna innebär.
- **Producenter**
Producenter av förpackningar berörs av förslag till föreskrifterna såtillvida att den förpackningsavgift som de betalar till producentansvarsorganisationerna för omhändertagande av förpackningar kan ändras utifrån bestämmelserna i föreskrifterna.
- **Samlokaliserade verksamheter**
Samlokaliserade verksamheter nämns endast i förslaget bilaga 1, där ersättningen för att hantera förpackningsavfall från samlokaliserade verksamheter likställs med ersättningen för ett hushåll i samma byggnad. Det antas att bilaga 1 ingår i jämförelsealternativet. Inga konsekvenser bedöms därför uppstå för denna aktör.
- **Naturvårdsverket**
Naturvårdsverket berörs av förslag till föreskrifterna då den innehåller förtydliganden om hantering av uppgifter som lämnas av kommunerna, hur ersättningen ska beräknas samt bestämmelser om möjligheten för kommuner att ansöka om ytterligare ersättning.
- **Kammarkollegiet**

Kammarkollegiet berörs av förslag till föreskrifter såtillvida att förslaget innehåller bestämmelser om beslut om ersättning till kommunerna. Kammarkollegiet berörs i det avseende att de är ansvariga för utbetalningen av ersättningen.

6. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Det bemyndigande som krävs för att Naturvårdsverket ska få ta fram aktuell föreskrift finns angivet i Förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, 9 kap. 9 §. Enligt 9 § får Naturvårdsverket meddela föreskrifter enligt följande lydelse.

Naturvårdsverket får meddela närmare föreskrifter i fråga om ersättning enligt 3 §.

Naturvårdsverket får också meddela föreskrifter om

- 1. att ersättningen ska differentieras med hänsyn till
 - a) avfallens kvalitet, och*
 - b) förhållanden i olika kommuner, och**
- 2. ytterligare grunder, utöver de som avses i 1, för beräkning av ersättningen.*

7. Konsekvenser av förslag till föreskrifter

I detta kapitel redovisas konsekvenserna av ovan angivet utredningsalternativ jämfört med jämförelsealternativet.

7.1. Förslag till föreskrifters övergripande konsekvenser

1) Differentierad ersättning

Kommuner med särskilda förutsättningar kan få en högre ersättning

Enligt 6 och 8 §§ i förslaget till föreskrifter kan kommuner ansöka om ytterligare ersättning. En förutsättning är att kommunen vidtagit rimliga åtgärder för att begränsa kostnaderna, och att förhållandena i kommunen såsom befolkningstäthet och framkomlighet gör att det finns tillräckliga skäl för varför kostnaderna blivit väsentligt högre än den ersättning som Naturvårdsverket beslutat om.

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 producentorganisationerna är skyldiga att betala. Det går 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 går därför inte att avgöra hur stor denna konsekvens är. Bedömningen är att effekterna för PRO:erna kommer vara väldigt små, eftersom

de belopp det kommer handla om mest troligt utgör en väldigt liten andel av den totala ersättningen PRO:erna ska betala. Ersättningens storlek kan dock vara av betydelse för den enskilda kommunen.

2) Förutsägbarhet

Ökad förutsägbarhet för kommunerna

Förslag till föreskrifter förtydligar de krav om ersättning som ställs i förordningen och säkerställer att det finns ett bindande beräkningsunderlag för hur kommunernas ersättningar ska bestämmas. Förslag till föreskrifter ger innehållet mer legitimitet än om motsvarande information skulle presenteras i form av vägledning. Förslag till föreskrifter ger således en ökad förutsägbarhet för kommunerna om vad som ersätts och ersättningens storlek. Den ökade förutsägbarheten underlättar för kommunerna vid investeringar och andra ekonomiska beslut, då de kan förhålla sig till de schabloner som ersättningen baseras på.

Ökad förutsägbarhet för producentansvarsorganisationerna

Förslag till föreskrifters legitimitet ger också en ökad förutsägbarhet för producentorganisationerna om vad de ska betala in till systemet för att ersätta kommunerna för den fastighetsnära insamlingen av förpackningsavfall. Detta underlättar för producentorganisationerna 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.

3) Förändring i administrativa uppgifter

Nedan konsekvenser rangordnas inbördes på en skala -3 till +3. Där plus innebär minskade kostnader, dvs en positiv förändring. Ett plus eller minus inom parentes innebär en obetydlig förändring jämfört med 0, som motsvarar ingen konsekvens.

Ökade administrativa kostnader för kommuner och Naturvårdsverket på grund av utökat uppgiftslämnande, (-)

För kommunerna innebär det utökade uppgiftslämnandet en ökad administrativ kostnad även om denna bedöms vara väldigt liten, då det endast omfattar kommunens organisationsnummer samt konto för inbetalning. Dessa uppgifter behöver dessutom endast inlämnas vid ett tillfälle, så länge inte uppgifterna ändras. Naturvårdsverket påverkas på det sättet att de får mer information att hantera.

Minskad administrativ kostnad för Naturvårdsverket när all information lämnas och hanteras elektroniskt, +1

Även om uppgiftslämnandet ökar är bedömningen att Naturvårdsverkets administrativa kostnader kan minska till följd av 4 § i förslag till föreskrifter som beskriver att kommunernas inlämnande av uppgifter ska ske elektroniskt via Naturvårdsverkets digitala verktyg på deras hemsida. I referensalternativet framgår inte hur uppgiftsinlämnandet ska ske, således skulle Naturvårdsverket kunnat behöva hantera uppgifter via flera olika metoder för inlämning. Att behöva sammanställa information från exempelvis papper som kommit med brev till ett enhetligt system hade krävt mer arbetstid.

Arbetstiden för varje enskild kommun att lämna sina uppgifter bedöms inte påverkas så mycket oavsett metod för inlämnande. Detta förutsätter dock att utformningen av det digitala verktyget är användarvänlig.

Att alla kommunerna ska lämna in uppgifter via Naturvårdsverkets bedöms ge en större minskning i administrativa kostnader totalt sett, än den ökade administrativa kostnaden som inlämnande av ytterligare uppgifter innebär.

Ökade administrativa kostnader när kommuner får möjlighet att ansöka om ytterligare ersättning, -2

De kommuner som vill ansöka om ytterligare ersättning ska enligt 7 § redovisa de uppgifter som ska ligga till grund för ett sådant beslut. Detta kräver arbetstid som innebär ökade administrativa kostnader för de kommunerna. Det går endast att spekulera kring hur många kommuner som kommer utnyttja möjligheten att ansöka om ytterligare ersättning, eller hur många som kommer beviljas högre ersättning. Som nämns ovan är bedömningen att det inte kommer handla om några större ersättningsbelopp jämfört med den totala ersättning PRO:erna ska betala till kommunerna. Det innebär dock ökade administrativa kostnader för Naturvårdsverket att handlägga ansökningar om ytterligare ersättning. Det är i nuläget svårt att bedöma omfattningen av denna risk, eftersom det är okänt hur många kommuner som kommer att ansöka om ytterligare ersättning.

I 8 § står det vidare att det som avses i 6 § endast kan beviljas ett år i taget, vilket innebär att den ökade administrativa kostnaden dessutom kan bli återkommande varje år framåt.

Ökade administrativa kostnader för uppdatering av schablonerna, -1

Vid behov av en uppdatering av schablonerna är det en mer omfattande process att ändra dessa om de står skrivna i en föreskrift än om de finns angivna i en webbaserad vägledning eller motsvarande. Detta eftersom proceduren med en ändrad föreskrift är tidskrävande då en föreskrift bland annat måste remitteras vid uppdateringar och inkomna remissvar behöver omhändertas.

Naturvårdsverkets och remissinstansers administrativa kostnader kommer öka som en följd av remissrundan.

7.2. Särskilt om konsekvenser för företag

Producentansvarsorganisationerna påverkas direkt av konsekvensen *Ökad förutsägbarhet för producentorganisationer*, som beskrivits i föregående avsnitt. Ingen annan konsekvens har direkt påverkan på företag eller privata organisationer. Idag finns två producentorganisationer, FTI och TMR. En trolig konsekvens av förordningen är dock 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.

Övriga konsekvenser påverkar producentansvarsorganisationerna indirekt, och i förlängningen de producenter som producentansvarsorganisationerna representerar. Med tanke på de begränsade förändringarna som följer av förslag till föreskrifter och indirekta samband är det inte motiverat att utreda detta vidare.

7.3. Särskilt om konsekvenser för kommuner eller regioner

Bedömningen är att förslag till föreskrifter inte innebär förändringar av kommunernas eller regionernas befogenheter eller skyldigheter, eller grunderna för deras organisation eller verksamhetsformer. Bedömningen görs mot bakgrund att kommunernas förändrade ansvar beskrivs i förordningen (2022:1274) och inte i förslag till föreskrifter. Inga ytterligare konsekvenser för kommunerna uppstår utöver det som redovisats i tidigare avsnitt.

8. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

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 insamlingssystem som har en geografisk avgränsning (artikel 8a.1 a–b). De bestämmelser som föreslås i förordning om utökat producentansvar för förpackningar i denna föreskrift syftar till att genomföra nämnda artiklar.

Bestämmelserna i förslag till föreskrifter kompletterar och beskriver närmare kraven i förordningen.

Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att de föreslagna reglerna överensstämmer med och inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler ska en myndighets föreskriftsförslag som innehåller tekniska regler som reglerar produkter anmälas till Kommerskollegium. Kommerskollegium anmäler sedan reglerna till EU-kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande

tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningdirektivet). Regler som innebär ett strikt genomförande av EU-lagstiftning behöver inte anmälas enligt direktivet. En teknisk regel kan enligt förordningen vara bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara eller en föreskrift som förbjuder saluföring av en vara (2 § 1). En teknisk specifikation kan vara intagen i ett dokument och som fastställer egenskaper som krävs av en vara (2 § 2). Med andra krav avses krav som inte är tekniska specifikationer och som ställs på en vara och påverkar varans livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden om dessa krav på ett väsentligt sätt kan påverka varans sammansättning, natur eller saluföring av den (2 § 3).

Naturvårdsverket bedömer att förslaget till föreskrifter inte innebär andra krav och att förslaget därför inte behöver anmälas till kommissionen i enlighet med anmälningdirektivet.

9. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns 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 1 januari 2023. Beslut om föreskrift bör ske i anslutning till detta datum.

Infasning av kraven i förordningen sker etappvis under 2024–2027. System som måste vara på plats när de olika reglerna träder i kraft är system för rapportering, beräkning och system för samverkan med Kammarkollegiet om utbetalningar. Särskilda informationsinsatser bör ha genomförts i samband med ikraftträdandet för att säkerställa att berörda parter är medvetna om de nya kraven.

Det kommer att behövas vägledningsinsatser från framför allt Naturvårdsverket 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.