

# Konsekvensanalys – föreskrifter om rapportering av särskilt farliga ämnen i varor

## Bakgrund

I avfallsdirektivet<sup>1</sup> finns bestämmelser om att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att förebygga avfallsgenerering. Genom en ändring i direktivet har det införts en bestämmelse om att medlemsstaterna ska se till att alla leverantörer av varor tillhandahåller viss information om särskilt farliga ämnen till Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa). Echa ska för detta ändamål inrätta en databas, den så kallade SCIP-databasen. Bestämmelserna om informationslämnande till databasen ska vara implementerade i nationell rätt senast 5 juli 2020. Förslaget till implementering beskrivs i promemorian Förslag till reglering av uppgiftsskyldigheter för farliga ämnen. I promemorian redogörs för vilken bedömning som gjorts avseende en nationella reglering som krävs för att implementera bestämmelserna om databasen. Nedanstående konsekvensanalys baseras på det förslag till implementering som lämnas i nämnda promemoria.

## Företag som säljer varor

Skyldigheten att rapportera till den nya databasen omfattar alla företag som levererar en vara, med undantag för leverans till konsumenter. Det innebär att företag med olika roller i leverantörskedjan omfattas: exempelvis importörer, producenter, distributörer och detaljhandel.

Antalet företag som påverkas är svårt att uppskatta. Eftersom rapporteringskraven både omfattar många olika typer av varor och många olika typer av företag är det sannolikt ett stort antal företag som påverkas. Som utgångspunkt för uppskattning av antalet företag har vi använt Statistiska centralbyråns företagsdatabas. År 2018 fanns totalt 1,2 miljoner företag i databasen. Majoriteten av dessa tillhandahåller tjänster som inte är varor, det gäller exempelvis de flesta företag inom utbildning, vård, om-

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

sorg och kultur. Vi har identifierat att de företag som tillhandahåller varor som framför allt återfinns inom näringsgrenarna tillverkningsindustri, byggindustri, handel och uthyrning. Enligt företagsdatabasen fanns det ca 300 000 företag i dessa kategorier 2018. Men många av dessa företag kommer inte omfattas av rapporteringskravet, antingen för att de säljer varor som är undantagna från kraven eller för att de inte säljer några varor som innehåller ämnen på kandidatförteckningen. Vi gör uppskattningen att mellan 10% och 50% av företagen i de utpekade branscherna omfattas av rapporteringskravet, vilket motsvarar mellan 30 000 och 150 000 företag. Bland dessa företag utgör företag i detalj- och partihandel den största kategorin av företag. Storleksfördelningen på företagen framgår av följande tabell<sup>2</sup>:

Antal anställda	Andel av företagen
0 anställda	58%
1-4 anställda	28%
5-9 anställda	7%
10-19 anställda	4%
20-49 anställda	2%
50-99 anställda	1%
100+ anställda	1%

Vi har kategoriserat konsekvenserna för företag som levererar varor i tre grupper:

- *implementeringskostnader*, engångskostnader som företag har i samband med reglernas införande.
- *löpande kostnader för rapportering*, återkommande så länge ett företag omfattas av rapporteringskraven.
- *övriga långsiktiga konsekvenser*, som uppstår till följd av förändrade beteenden på olika marknader.

De viktigaste konsekvenserna är sammanfattade i följande tabell:

Implementering	Löpande	Övriga långsiktiga
Kostnad för att skaffa information om rapporteringskraven och om inrapporteringen samt utbildna personal	Kostnad för att upprätthålla kunskap om innehåll av rapporteringspliktiga ämnen i aktuella varor	Ökad tillgång och därmed lägre pris på återvunnet material utan särskilt farliga ämnen
Kostnad för att utveckla system och rutiner för att möjliggöra inrapporteringen	Kostnad för att genomföra rapportering till databasen samt vid behov uppdatera rapportering	Ökad efterfrågan på varor som inte innehåller ämnen upptagna på kandidatförteckningen

<sup>2</sup> Data från företagsdatabasen

	Kostnad för att hålla koll på regelutveckling och förändringar av vilka ämnen som är rapporteringspliktiga	Minskad efterfrågan på varor som innehåller ämnen upptagna på kandidatförteckningen
	Kostnad för att lämna/inhämta information i leverantörskedjan om vilken rapportering som är gjord till Echa-databasen	

### Implementeringskostnader

Kostnader för implementering och löpande kostnader uppskattar vi i denna analys monetärt medan de övriga långsiktiga kostnaderna inte utvecklas mer. Flera omständigheter bidrar till att det är svårt att uppskatta kostnaderna för implementering av de nya reglerna i Sverige. Det saknas en utredning av konsekvenserna på EU-nivå. Eftersom Echa håller på med att utarbeta databasen och hur rapporteringen ska gå till, finns det oklarheter i vad som ska rapporteras, av vilka aktörer och när. Det går inte heller att hitta några liknande rapporteringskrav som är kostnadsberäknade. I ett senare skede av införandet av de nya reglerna, när osäkerheterna kring hur rapporteringen har minskat, kan mer ingående analyser av kostnaderna göras.

Kemikalieinspektionen har som underlag för konsekvensanalysen inhämtat synpunkter från några branschorganisationer för företag verksamma i Sverige. När det gäller implementeringskostnaderna lyfter organisationerna fram att det kommer krävas ett arbete med leverantörer för att säkerställa informationen, att det kräver implementering av processer och utveckling av IT-stöd. Särskilda utmaningar som nämnts är versionshantering när produkter eller komponenter ändras. Uppenbart är att utmaningarna skiljer sig mycket mellan olika typer av företag. Några företag som säljer komplexa produkter, med många komponenter och använder många leverantörer, menar att anskaffning och förändring av IT-system kommer innebära mycket stora kostnader. Men för de flesta företag bör det inte vara aktuellt. En annan utmaning som lyfts är kundanpassad produktion där varje slutprodukt har en unik sammansättning. I stor utsträckning gäller dock detta nya rapporteringskravet information som företag med befintliga regler redan ska ha.<sup>3</sup>

För att göra en kvalificerad beräkning av implementeringskostnaderna behövs en djupare analys göras av företagen som omfattas av rapporteringskraven och ökad information om rapporteringskravens utformning införskaffas. Eftersom detta inte har varit möjligt kommer vi uppskatta företagens kostnader med utgångspunkt från beräkningar av företagens kostnader för liknande regler. Det närmaste vi har hittat är kostnadsberäkningar för två förändringar som har skett i rapporteringen till Kemikalieinspektionens produktregister och som gäller utökade rapporteringskrav vid innehåll av PFAS respektive nanomaterial. När det gäller kravet på rapportering av PFAS

<sup>3</sup> En osäkerhet finns dock i att det fortfarande finns oklarheter om vilken information som ska rapporteras.

uppskattade Kemikalieinspektionen den genomsnittliga kostnaden för företag till 6 000 kronor första året och 3 000 kronor de kommande åren. För rapportering av nanomaterial uppskattade Kemikalieinspektionen företagens initiala kostnader för att sätta sig in i lagkrav och samla nödvändig information till 11 000 kronor. Företagens löpande kostnader för rapportering av nanomaterial uppskattades till 500 kronor per företag och år. Med utgångspunkt i dessa har vi formulerat tre alternativa kostnader för ett genomsnittligt företag för implementering av regelförändringen:

- Låg, 5 timmars arbete (motsvarar en kostnad på 2 500 kronor<sup>4</sup>).
- Medel, 10 timmars arbete (motsvarar en kostnad på 5 000 kronor).
- Hög, 20 timmars arbete (motsvarar en kostnad på 10 000 kronor).

Med dessa tre nivåer på kostnaderna för ett genomsnittligt företag kan vi kombinera de med antalet företag och får då följande alternativa beräkningar av totalkostnaden för alla företag som påverkas:

	Lågt antal företag (30 000)	Högt antal företag (150 000)
Låg kostnad (2 500 kr)	75 mnkr	375 mnkr
Medel kostnad (5 000 kr)	150 mnkr	750 mnkr
Hög kostnad (10 000 kr)	300 mnkr	1 500 mnkr

### Löpande kostnader

När det gäller att beräkna de löpande kostnaderna finns samma utmaningar som för implementeringskostnaderna. Kostnaderna är nära förknippade med implementeringskostnaderna och handlar exempelvis om att upprätthålla och förvalta de avtal, processer och IT-system som tagits fram samt att genomföra själva rapporteringen. Som med implementeringskostnaderna kommer det variera avsevärt mellan olika företag bland annat beroende av hur brett sortimentet är, hur komplexa varorna är och hur många leverantörer som används.

Rimligtvis är de löpande kostnaderna avsevärt lägre än implementeringskostnaderna vilket återspeglas i följande alternativa beräkningar för företagens genomsnittliga årskostnad för rapporteringen:

- Låg, 2 timmars arbete per år (motsvarar 1 000 kronor<sup>5</sup>).
- Medel, 5 timmars arbete (motsvarar 2 500 kronor).
- Hög, 10 timmars arbete (motsvarar 5 000 kronor).

Med dessa tre nivåer på kostnaderna för ett genomsnittligt företag kan vi kombinera de med antalet företag och får då följande alternativa kostnadsnivåer för de totala årskostnader för de företag som berörs:

	Lågt antal företag (30 000)	Högt antal företag (150 000)
Låg kostnad (1 000 kr)	30 mnkr	150 mnkr
Medel kostnad (2 500 kr)	75 mnkr	375 mnkr

<sup>4</sup> Antagen timkostnad 500 kronor.

<sup>5</sup> Antagen timkostnad 500 kronor.

Hög kostnad (5 000 kr)	150 mnkr	750 mnkr
------------------------	----------	----------

### Företag som är avfallsaktörer

Med avfallsaktörer avses företag som exempelvis samlar in, separerar, sorterar, upp- arbetar och återvinner avfall. Införandet av den nya Echa-databasen bedöms inte medföra några ytterligare krav på dessa aktörer. Däremot är ett av syftena med data- basen att avfallsaktörerna ska kunna utnyttja informationen i databasen. En ökad kunskap om förekomsten av särskilt farliga ämnen i varor bör underlätta identifiering av avfall som är fritt från SVHC och kan återvinnas säkert. På samma sätt bör det underlätta identifieringen av vilket avfall som kan innehålla SVHC och behöver testas eller hanteras på särskilt sätt. För avfallsaktörer kan det innebära minskade kostnader för kemiska analyser, ökad möjlighet till återvinning samt en ökad efterfrågan på åter- vunnet material. Utöver de positiva konsekvenser som identifierats ovan har inga ne- gativa konsekvenser identifierats för avfallsaktörerna.

### Privatpersoner och andra konsumenter av varor

På längre sikt har endast positiva konsekvenser identifierats för privatpersoner och konsumenter av varor. För den som konsumerar varor innebär den nya databasen varken positiva eller negativa konsekvenser. Men den som köper eller planerar att köpa varor kan via databasen få tillgång till information om innehållet av särskilt far- liga ämnen i olika varor. Den som levererar varor till företag och privatpersoner har redan skyldigheten att lämna denna information, men databasen kan underlätta för den som söker information. På sikt kan rapporteringskraven till Echa-databasen in- nebära att det finns ett ökat utbud av varor på marknaden utan särskilt farliga ämnen.

### Myndigheter

Införandet av de nya rapporteringskraven kräver informationsinsatser från myndig- heter bland annat för att säkerställa att berörda företag uppmärksammar de nya reg- lerna, förstår vad och hur de ska rapportera. En betydande insats kommer sannolikt genomföras av Echa. Eftersom de ansvarar för databasen kan de också ge informat- ionen om hur rapporteringen ska gå till samt hur man kan hämta information från databasen. Kemikalieinspektionen kommer att behöva genomföra informationsinsat- ser vid införandet för att uppmärksamma företag i Sverige om de nya reglerna. Efter införandet kommer Kemikalieinspektionen även löpande behöva ha beredskap för att informera och svara på frågor om de nya reglerna. Denna arbetsinsats bedöms in- rymmas i den redan upparbetade upplysningstjänsten.

Tillsynsansvaret kommer ligga på Kemikalieinspektionen och kommunerna. Initialt kommer Kemikalieinspektionen ha kostnader för att utarbeta en tillsynsvägledning. För den löpande tillsynen kommer det innebära ytterligare kontrollpunkter och ar- betsinnsatser för Kemikalieinspektionen och kommunerna.

## Påverkan på konkurrensförhållanden

För nya företag innebär rapporteringskravet att det krävs vissa investeringar i kunskap, rutiner och eventuellt system för att hantera rapporteringen, vilket innebär att förslaget kan fungera som en ingångsbarriär och därmed påverka konkurrensen negativt. Dessa kostnader bör dock inte vara så stora att effekten på konkurrensen blir betydande.

## Behov av särskild hänsyn till små företag

Rapporteringskravet kan vara svårare att uppfylla för små företag, eftersom dessa oftare saknar kunskap gällande kemikaliefrågor och också kan ha svårare att utforma och ställa kemikaliekrav på sina leverantörer.

## Tidpunkt för ikraftträdande

Enligt det uppdaterade avfallsdirektivet ska Echa inrätta en databas för uppgifter som ska lämnas in till myndigheten senast den 5 januari 2020. Vidare ska medlemsstaterna enligt direktivet vidta åtgärder för att säkerställa att alla leverantörer av varor rapporterar avsedda uppgifter till Echa från och med den 5 januari 2021. Något utrymme för medlemsstater att senarelägga införandet finns inte enligt direktivet.

## Överensstämmelse med EU-rätten

Ändringarna i avfallsdirektivet har beslutats med artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som huvudsaklig grund. Samma bestämmelse (i äldre lydelse) har tillämpats för avfallsdirektivet. Bestämmelsen ger visst utrymme för medlemsstaterna att besluta om nationella krav utöver bestämmelserna i EU-rättsakten, under förutsättning att de nationella bestämmelserna inte är i strid med EU-fördragen. Kemikalieinspektionen bedömer att den reglering som nu föreslås behövs för att möjliggöra tillämpning av och uppfylla syftet med den aktuella bestämmelsen i direktivet. Den är också i linje med Echa:s tolkning av direktivets bestämmelser. Regleringen bedöms därför överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen..

## Samråd

Kemikalieinspektionen har bett ett antal företag och branschorganisationer om bedömningar av konsekvenserna vid införandet av rapporteringskravet i svensk lagstiftning. Frågorna gällde bland annat konsekvenser på kort och lång sikt, påverkan på konkurrensförhållande, påverkan på små företag och behovet av stöd från myndigheter vid införandet. Svarstiden var relativt kort och svar kom in från Svensk handel, Skogsindustrierna, Teknikföretagen, SAAB, Bil Sweden och TEKNO.

Flera framförde synpunkten att kostnaderna för företagen kommer att vara betydande medan nyttorna är osäkra. När det gäller kostnaderna framfördes att dessa kan vara så betydande att företag inom EU kan få svårare att konkurrera på världsmarknaden. När det gäller nyttorna finns en osäkerhet i vilken utsträckning informationen

i den nya databasen kommer att vara användbar för avfallsaktörerna. Ett område där nyttan särskilt ifrågasattes var för långlivade produkter som bil, buss eller lastbil, vilka repareras flera gånger under sin livstid. När dessa fordon ska hanteras som avfall ger därför inte databasen korrekt information om innehåll.

En återkommande synpunkt var att det finns en risk att företag som försöker efterleva rapporteringskravet kommer drabbas av ökade administrativa kostnader medan företag som väljer att strunta i reglerna gynnas. Därför anser flera att det är viktigt att implementeringen av lagstiftningen blir enhetlig och att uppföljning och tillsyn sker enhetligt över hela EU. En annan farhåga som lyftes var att importerade varor inte skulle hanteras på ett likartat sätt, vilket skulle missgynna den inhemska produktionen.

När det gäller små företag framfördes att rapporteringskravet kan innebära att man slutar direkt importera från utlandet eftersom då man inte har resurser och kunskap att hantera rapporteringskraven.