

Konsekvensutredning – förslag till föreskrift om fastställande av produktavgiftens storlek

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	2
2.1. Avgränsningar	3
2.2. Bakgrund	3
3. Problemet och vad man vill uppnå.....	4
4. Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om produktavgiftens storlek.....	5
4.1. Hur produktavgiften har beräknats	6
4.2. Revidering av föreskriften.....	9
5. Referensalternativ och eventuella alternativa lösningar	9
6. Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	10
7. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen	11
8. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför	14
8.1. Övergripande konsekvenser för berörda producenter	14
8.1.1. Tidsåtgång, administrativa konsekvenser och eventuella förändringar i verksamheten	14
8.1.2. Påverkan på konkurrensförhållanden.....	15
8.1.3. Hänsyn till små företag vid reglernas utformning	15
8.2. Direkta ekonomiska konsekvenser för berörda producenter	16
Tabell 5. Produktavgifter, total avgift samt genomsnittlig och medianavgift för respektive produktkategori (2022) (avrundat till närmsta 100-tal där relevant).	17
8.3. Konsekvenser för konsumenter	20
8.3.1. Konsekvenser till följd av produktavgifter på tobaksvaror och filter	21
8.3.2. Konsekvenser till följd av produktavgifter för övriga engångsplastprodukter	21
8.4. Konsekvenser för grossister, återförsäljare och verksamheter som använder de avgiftsbelagda produkterna i sin verksamhet	22
8.5. Konsekvenser för miljön	24
8.6. Konsekvenser för övriga	24
9. Förslagets överrensstämmelse med EU-lagstiftning och annan internationell rätt	24
10. Tidpunkt för ikraftträdande och eventuellt behov av speciella informationsinsatser	25

1. Sammanfattning

Som en del i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet) ska berörda producenter årligen betala en produktavgift. Produktavgiften ska betalas för olika engångsplastprodukter som är vanligt förekommande vid nedskräpning och ska gå till att ersätta kommunernas kostnader för att städa nedskräpningen av dessa föremål. Naturvårdsverket har nu tagit fram de föreskrifter som fastställer produktavgiftens storlek för år 2024 enligt förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter.

Avgiften varierar mellan 0,07 och 3,72 öre. Muggar som är en engångsplastprodukt har lägst avgift medan tobaksvaror med filter och filter för tobaksvaror har högst avgift. Storleken på avgiften beror dels på kommunernas kostnader för nedskräpning, föremålens förekomst i nedskräpning, dels mängden produkter som producenterna sätter på marknaden under ett år. Antalet producenter som anmält sig till Naturvårdsverket är 257 stycken. Flera av dessa betalar produktavgift för flera olika engångsplastprodukter. Det är ett mindre antal anmälda producenter som släpper ut en relativt stor mängd av de engångsplastprodukter som omfattas av produktavgift på marknaden och därmed betalar en totalt sett relativt stor avgift. Samtidigt är det relativt många anmälda producenter som släpper en relativt liten mängd produkter på marknaden. Det är 10 producenter som ska betala en totalt avgift på mer än 1 miljon kronor per producent under 2024. Det är samtidigt 135 producenter som ska betala en total avgift under 2023 som är lägre än 1 000 kronor per producent.

Producenterna förväntas i stor utsträckning föra den kostnad som produktavgiften innebär vidare till slutkonsumenten. Dels för att avgiften per produkt är väldigt liten och dels för det i många fall är svårt att hitta motsvarande produkter utan plast. Med den utveckling som pågår kan det dock på längre sikt vara så att användningen av de engångsplastprodukter som omfattas istället kommer att ersättas av alternativ utan plast. På kort sikt förväntas dock kostnaden föras vidare till slutkonsument. Det skulle innebära kostnadsökningar på ca 232 miljoner kronor för slutkonsumenterna. Kostnaderna förväntas öka mest för de som konsumerar tobaksprodukter.

2. Inledning

Denna konsekvensutredning avser Naturvårdsverkets föreskrift om fastställande av produktavgiftens storlek.

Föreskriften fastställer storleken på produktavgiften för olika engångsplastprodukter som är vanligt förekommande vid nedskräpning. Produktavgiften ska betalas årligen för de berörda produkter som en producent släpper ut på den svenska marknaden. Närmare bestämmelser om produktavgiften inklusive Naturvårdsverkets bemyndigande att ta fram aktuella föreskrifter finns i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter (nedan nedskräpningsförordningen), som är en del i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet).

Föreskriften ska revideras årligen för att avgifterna ska fastställas utifrån aktuella uppgifter om kommunernas kostnader, antalet produkter som släpps ut på marknaden och produkternas förekomst i skräpmätningar. Under 2025 ska även produktavgifterna utvidgas till att inkludera fler kategorier av engångsplastprodukter.

Konsekvensutredningen har tagits fram i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

2.1. Avgränsningar

Föreskriften som föreslås ska endast fastställa produktavgiftens storlek. Att en produktavgift ska införas, hur den ska regleras samt hur nivån på avgiften för olika produkter ska räknas fram har redan fastställts i nedskräpningsförordningen. Denna konsekvensutredning är därför avgränsad till att utreda konsekvenserna till följd av nivån på avgiften.

Det framgår som nämnts ovan av nedskräpningsförordningen att Naturvårdsverket ska fastställa produktavgifterna i en föreskrift och i förordningen framgår även hur produktavgifterna ska beräknas. Det innebär att Naturvårdsverket inte ser att det finns några alternativ till att införa en föreskrift och inte heller några alternativa utformningar av föreskriften. I avsnitt 8 där konsekvenserna redovisas kommer därför endast konsekvenserna av den föreslagna föreskriften att redovisas.

2.2. Bakgrund

Den 5 juni 2019 fattade EU beslut om engångsplastdirektivet. Direktivet innehåller en rad åtgärder om hur medlemsländerna ska komma till rätta med vissa plastprodukters negativa påverkan på miljön. I artikel 8.2 c i direktivet ställs krav på att medlemsländerna ska säkerställa att producenter för vissa engångsplastprodukter ska täcka kostnader för att städa upp, transportera och behandla skräp från de produkter som omfattas. Medlemsländerna i EU måste införa dessa krav och åtgärder för att förebygga och minska plastens negativa inverkan på miljön i den nationella lagstiftningen.

Som ett led i genomförandet av direktivet tillsatte Miljödepartementet en s k bokstavsutredning ”engångsplastutredningen”. Utredningens förslag till lag- och förordningsändringar redovisades i december 2020 i promemorian *Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning*¹.

I promemorian föreslås en ny förordning som ska uppfylla kravet på att producenterna ska täcka kommunernas kostnader för uppstädning, transport och behandling av vissa nedskräpade engångsplastprodukter, kommunernas kostnader för administration och planering av arbetet med nedskräpade engångsplastprodukter, rapportering samt informationsspridning. Efter att förslaget skickats på remiss gjordes ändringar i förordningen. Bland annat

¹ Miljödepartementet (2020), Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, Promemoria, M2020/02035
<http://www.regeringen.se/contentassets/af5bd8026ec545fa967abbad1cf36d03/promemoria-engangsplast.pdf>

överlämnades till Naturvårdsverket att i föreskrift fastställa produktavgifternas storlek.

Förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter beslutades den 3 november 2021. Syftet med förordningen är att minska den negativa påverkan på miljön från nedskräpning av engångsprodukter i utomhusmiljöer. Det ska uppnås genom att producenterna tar det ekonomiska ansvaret för att hantera avfall som skräpar ner samt för att sprida information om nedskräpning och den negativa miljöpåverkan.

Enligt förordningen ska producenter som släpper ut vissa engångsprodukter på den svenska marknaden från och med 2023 årligen betala nedskräpningsavgifter till Naturvårdsverket. Nedskräpningsavgifterna består av två delar, en rörlig produktavgift (dvs. en avgift per engångsplastprodukt som ingår) och en fast årsavgift.

Den fasta årsavgiften ska täcka Naturvårdsverkets arbete med att administrera nedskräpningsavgifterna, skräpmätningar samt Naturvårdsverkets kostnader för information till konsumenter om hantering av engångsplastprodukter när de blir avfall. Den rörliga produktavgiften ska fördelas till kommunerna som ersättning för att de städar upp, transporterar och behandlar avfallet från dessa engångsprodukter. Kommunerna ersätts också för att samla in och rapportera uppgifter till Naturvårdsverket och för att sprida information i syfte att minska negativ miljöpåverkan från nedskräpning av engångsplastprodukter.

Hur beräkningen av den avgift som producenterna ska betala för respektive engångsplastprodukt (d.v.s. den rörliga produktavgiften) ska göras framgår av 12 och 13 §§ i förordningen om nedskräpningsavgifter. Beräkningen baseras på uppgifter om kommunernas kostnader för hantering av nedskräpning, resultat från skräpmätningar och uppgifter om antal produkter som släppts ut på den svenska marknaden. De produktavgifter som producenterna betalar ska sedan fördelas till kommunerna som ersättning för deras arbete med nedskräpning. Nivån på ersättningen till kommunerna baseras på antalet folkbokförda i kommunen.

3. Problemet och vad man vill uppnå

Syftet med den föreslagna föreskriften är, som nämnts ovan, att fastställa nivåerna för produktavgiften, som är en del av nedskräpningsavgifterna som regleras i nedskräpningsförordningen. Det övergripande syftet med engångsplastdirektivet, där det regleras att producenterna ska ta det ekonomiska ansvaret för nedskräpning och informationsspridning om nedskräpning, är att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsplastprodukter i utomhusmiljöer.

Nedskräpning, dvs. skräp som kastats eller lämnats utomhus, ger upphov till många negativa konsekvenser. Konsekvenserna kan vara både miljömässiga, sociala och ekonomiska. Några av de problem som uppstår till följd av nedskräpning är:

- kemikalier och plaster sprids i naturen och skadar både människor och djur,

- slöseri med råvaror och energi eftersom skräpet inte materialåtervinns,
- negativa effekter på turistnäringen, handeln, företagandet och friluftslivet,
- plastrester återfinns i många havslevande djur exempelvis i fisk- och skaldjur, vilket innebär att plasten blivit en del av livsmedelskedjan,
- arbetet med nedskräpning medför stora kostnader för t.ex. uppstädning och förebyggande åtgärder.

Plast har en särställning bland de material som skräpar ner. Plast används överallt, är långlivad och kan ha giftiga och andra skadliga effekter. På grund av materialets långa livslängd ökar dessutom det nedskräpade plastavfallets påverkan år för år, allteftersom mer plast samlas i haven. Plasten bryts inte ner i naturlig miljö på överskådlig tid utan fragmenteras långsamt till mikroplast.

Genom att producenterna får ta det ekonomiska ansvaret ska de få incitament att arbeta med att förebygga nedskräpning av engångsplastprodukterna. En minskad nedskräpning innebär lägre kostnader för kommunen att hantera nedskräpningen och därmed sänks produktavgifterna som producenterna ska betala.

Den aktuella föreskriften behövs, som nämnts ovan, för att ange hur stor produktavgiften är för respektive produktkategori. En sådan reglering är en förutsättning för att det system för nedskräpningsavgifter som redan finns reglerat i nedskräpningsförordningen ska kunna tillämpas. Föreskriften är en förutsättning för att producenter ska kunna betala en avgift och för att kommunerna i nästa steg ska kunna få ersättning för sina kostnader

4. Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om produktavgiftens storlek

Naturvårdsverket har i 3 § i sitt förslag till föreskrift angett att för år 2024 ska en producent betala en produktavgift med ett visst belopp för varje angiven produkt. De produkter som räknas upp är de som finns angivna i 8 § nedskräpningsförordningen och som det enligt 9 § ska betalas produktavgift för från år 2024.

Den avgift i öre som anges för varje produkt har räknats fram utifrån de grunder för beräkning som finns angiven i 12 § andra stycket i nedskräpningsförordningen. Se nedan.

12 § Produktavgiftens storlek bestäms av Naturvårdsverket i föreskrifter som meddelas med stöd av 14 §.

Produktavgiftens storlek ska bestämmas genom att kommunernas kostnader enligt 13 § fördelas mellan de produktkategorier som omfattas av produktavgiften enligt 9 §. Kostnaderna ska fördelas utifrån den andel varje produktkategori utgör av totalt antal föremål som uppmätts i den skräpmätning som ska göras enligt 31 §. Därefter ska kostnaden per produktkategori fördelas på varje enskild produkt inom produktkategorin genom att kostnaden delas med det totala antalet produkter i produktkategorin som släppts ut på den svenska marknaden under föregående kalenderår.

4.1. Hur produktavgiften har beräknats

Beräkningen av produktavgiften enligt 12 § andra stycket kan sägas bestå av fem delmoment, samtliga med stöd i förordningens bestämmelser.

1. Kommuners inrapporterade städkostnader

Kommuner ska till Naturvårdsverket årligen rapportera de kostnader de haft för hantering av avfall som skräpats ned enligt 28 § i nedskräpningsförordningen. Dessa kostnader är grunden i beräkningen av produktavgiften. Enligt 28 § ska kommunen rapportera kostnader för att städa upp avfall som skräpats ned, kostnader som kommuner har haft för att transportera bort och behandla avfallet, kostnader för administration och planering, kostnader för att samla in och rapportera uppgifter som ska lämnas enligt nedskräpningsförordningen och kostnader för att sprida information för att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsplastprodukter. Under 2023 har 227 kommuner rapporterat uppgifter om kostnader till Naturvårdsverket. Den totala kostnaden som kommunerna rapporterade in var 482 784 684 kr.

2. Fastställande av kommunernas kostnader

Utifrån kommunernas inrapporterade kostnader fastställer Naturvårdsverket kommunernas kostnader utifrån en rad olika parametrar. Det framgår av 10, 13 och 28 §§ i nedskräpningsförordningen. Dels fastställs kostnaderna utifrån den andel av kommunernas kostnader som utgörs av kostnader för de aktuella engångsprodukterna, beräknat utifrån dessa engångsprodukters andel i den skräpmätning som utförts. Naturvårdsverket gör slutligen en bedömning av om kostnaderna är för höga i den verksamhet som kommunerna redovisat. Kommunernas fastställda kostnader för år 2023 är 429 609 041 kr.

3. Nationella skräpmätningar

Vartannat år, med start 2023 utförs nationella skräpmätningar, enligt 31 § i nedskräpningsförordningen. Naturvårdsverket har gjort en upphandling och den aktör som utför mätningarna under 2023 är Håll Sverige Rent. Resultaten visar hur stor andel av den totala mängden nedskräpade föremål som utgörs av avgiftsbelagda engångsplastprodukter. Det är utifrån resultaten i skräpmätningen som den andel av kommunens totala kostnader som går till att hantera nedskräpade engångsplastprodukter uppskattas. Uppgifter om förekomsten av de avgiftsbelagda engångsplastprodukterna används för att fördela kommunens kostnader mellan de olika kategorierna i 31 § nedskräpningsförordningen. I tabell 1 nedan presenteras det preliminära resultatet av Naturvårdsverkets första delleverans av den nationella skräpmätningen.

Tabell 1. Preliminärt resultat utifrån Naturvårdsverkets nationella skräpmätning, delleverans 1. Siffror kan komma att ändras utifrån slutleveransen av skräpmätningen under hösten 2023.

Kategori	Antal/10m ²	Andel av TOTAL, %
1 Engångsplastlock till muggar	0,0041	0,1
2 Engångsplastlock till matlådor	0,0045	0,1
3 Flexibla omslag	0,2857	6,0
4 Matlådor som är engångsplastprodukter	0,0364	0,8
5 Muggar som är engångsplastprodukter	0,0062	0,1

6 Plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter	0,0021	0,0
7 Plastflaskor för dryck som rymmer mer än 0,6 liter	0,0010	0,0
8 Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter	0,0021	0,0
9 Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mer än 0,6 liter	0,0005	0,0
10 Fimpar	2,1810	45,5
11 Tunna plastbärkassar	0,0087	0,2
12 Ballonger	0,0081	0,2
13 Våtservetter	0,0077	0,2
Övrigt skräp (exkl tuggummi)		
Övrigt skräp: varav övriga engångsplastprodukter	0,2449	5,1
Övrigt skräp: varav andra engångsprodukter (annat material än plast)	1,5130	31,5
Övrigt skräp: varav annat skräp	0,4921	10,3
TOTALT SKRÄP (exkl tuggummi)	4,7981	100%
Tuggummi	0,8023	

4. Producenters inrapporterade uppgifter

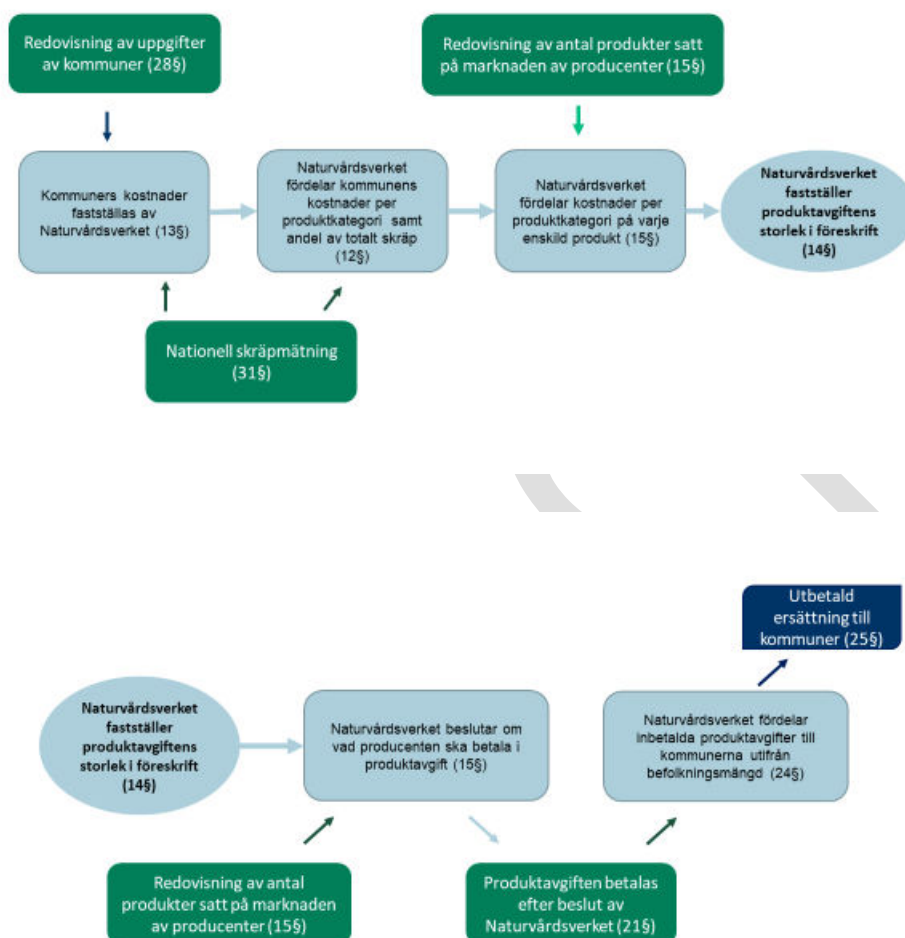
Producenter ska till Naturvårdsverket årligen rapportera uppgifter om antal artiklar som släppts ut på svenska marknaden under föregående år, enligt 15 § nedskräpningsförordningen. De producenter som berörs är de som släpper ut produkter som omfattas av 8 § nedskräpningsförordningen. För varje produktkategori i 8 § har producenterna rapporterat mängden produkter som omfattas. Antal producenter som är anmälda till Naturvårdsverket under 2023 är totalt 257 stycken².

5. Beräkning av produktavgiften

- Kommunernas kostnader (2) multipliceras med andelen skräp som utgörs av föremål från produktkategorierna i 8§ i förhållande till totala mängden nedskräpade föremål (3)
- Den totala kostnaden för hantering av avgiftsbelagda engångsplastprodukter (a) fördelas mellan respektive produktkategori i 8§ utifrån deras andel av mängden nedskräpade föremål (3).
- Produktavgifterna beräknas genom att för respektive kategori i 8 § dividera kostnad (b) med de inrapporterade uppgifterna om antal produkter satta på svenska marknaden (4)

² Antal redovisade producenter kan komma att ändras i den slutliga publiceringen på grund av att Naturvårdsverket fortfarande arbetar med underlaget.

Bilderna nedan illustrerar hur produktavgiften tagits fram.



Utifrån ovan beräkningar har Naturvårdsverket beräknat följande produktavgifter som de aktuella producenterna ska betala år 2024³

1. med 0,17 öre för varje engångsplastlock till en mugg,
2. med 0,92 öre för varje flexibelt omslag,
3. med 0,56 öre för varje matlåda som är en engångsplastprodukt,
4. med 0,07 öre för varje mugg som är en engångsplastprodukt,
5. med 0,18 öre för varje annan dryckesbehållare än plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter,
6. med 3,72 öre för varje tobaksvara med filter och
7. med 3,72 öre för varje filter.

³ Följande avgifter som presenteras är preliminära och kan komma att justeras inför publicering av föreskrifter. Detta berör på att Naturvårdsverket fortfarande arbetar med underlaget.

4.2. Revidering av föreskriften

Föreskriften ska revideras årligen. Det görs för att avgifterna ska fastställas utifrån aktuella uppgifter som så långt som möjligt återger realiteten av de kostnader som uppstår för de utpekade engångsplastprodukterna. Storleken på produktavgifterna kommer därför naturligt att variera över tid. Under 2025 ska även produktavgifterna utvidgas till att inkludera fler kategorier av engångsplastprodukter.

Eftersom produktavgiften baseras på flera faktorer⁴ kan andra krav påverka produktavgiftens storlek. Exempelvis kan förordning (2021:996) om engångsprodukter i viss utsträckning bidra till att påverka produktavgiftens storlek. Förordningens syfte är att minska nedskräpning och främja en cirkulär ekonomi. Kraven på att erbjuda servering i återanvändbara muggar och matlådor enligt 17–22 §§ är ett exempel på åtgärder för att minska nedskräpningen som förväntas leda till att dessa produkter minskar både i nedskräpningsmätningar och antalet produkter som släpps ut på marknaden.

Därtill har respektive producentansvar för de avgiftsbelagda produkterna också utpekade mål för minskad nedskräpning och krav på att producenter effektivt ska bidra till att målet nås⁵. En minskad nedskräpning bör leda till lägre kostnader för att städa upp produkterna som skräpats ner vilket på sikt bör reflekteras i avgifterna.

5. Referensalternativ och eventuella alternativa lösningar

Redan i dag har de berörda producenterna vissa kostnader förknippade med nedskräpningsavgiften. I analysen av konsekvenserna av produktavgiften behöver även dessa kostnader beaktas eftersom de är de totala kostnaderna kopplat till nedskräpningsavgifterna som kan påverka hur företagen agerar. Alla berörda producenter betalar enligt förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken årligen tillsynsavgift. Tillsynsavgiften är 10 000 kr för producenter för tobaksvaror och filter och 1 250 kr för förpackningsproducenter.

Alla berörda producenter betalar enligt nedskräpningsförordningen en årsavgift från och med 2023. Årsavgiften gäller för olika kategorier av engångsplastprodukter. För producenter i de kategorier av engångsplastprodukter som är aktuella i denna förslagna föreskrift (förutom tobaksprodukter med filter) var årsavgiften 500 kronor och för producenter som släpper ut tobaksprodukter på marknaden var årsavgiften 3 000 kronor. Nivåerna på årsavgifterna föreslås höjas för 2024 för att täcka kostnaderna för Naturvårdsverkets fastställda arbetsuppgifter.⁶ Producenter av de berörda produkterna har även under 2023 för första gången rapporterat till

⁴ Kommuners kostnader, antal producenter samt antal produkter som släpps ut på den svenska marknaden och varannat år, produkters förekomst i nedskräpningsmätningar.

⁵ 10–11 §§§ Förordning (2021:100) om producentansvar för våtservetter, 10–11 §§ Förordning (2021:999) om producentansvar för ballonger, 13–14 §§ Förordning (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter samt 2 kap. 10–11 §§ Förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

⁶ Naturvårdsverket 2023, Översyn om ändring i förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter, Skrivelse 2023-06-30, Ärendenummer NV-04926-23.

Naturvårdsverket. Den löpande årliga rapporteringen om antal produkter bedöms i genomsnitt ta mellan 60 - 120 minuter för ett företag. Med en månadslön⁷ på 36 550 kronor per månad innan skatt innebär det en kostnad på cirka 400 - 800 kronor per år för ett företag⁸.

Som framgår av avsnitt 4.2 så finns det andra regleringar (engångsplastförordningen) som syftar till att minska nedskräpningen och mängden engångsplastprodukter som släpps ut på marknaden. Det kan även tillkomma krav i den nya förpackningsförordningen som för närvarande arbetas fram inom EU. Det innebär att både nedskräpningen och mängden engångsplastprodukter som släpps ut på marknaden (framför allt muggar och matlådor inklusive lock till dessa) förväntas minska framöver oberoende av produktavgiften.

Införs ingen föreskrift som fastställer produktavgifterna så kommer inga produktavgifter att betalas in av producenterna och kommunerna kommer inte få ersättning för sina kostnader. Föreskriften är med andra ord en förutsättning för att systemet med nedskräpningsavgifter ska fungera. Att inte ta fram en föreskrift innebär utöver att systemet med nedskräpningsavgifter inte genomförs så som förordningen föreskriver också att Sverige inte uppfyller de krav som ska vara genomförda enligt engångsplastdirektivet om att producenter för vissa engångsplastprodukter ska täcka kostnader för att städa upp, transportera och behandla skräp från de produkter som omfattas, se artikel 8.2 c i direktivet, senast den 5 januari 2023. Att inte uppfylla kraven i ett EU-direktiv innebär att kommissionen efter en granskning kan inleda ett överträdelseärende mot Sverige. Om bristerna då inte rättas till kan Sverige dömas i EU-domstolen och kan tvingas betala höga böter eller viten. Naturvårdsverket ser därför inte att det finns något alternativ till att ta fram föreskrifter som fastställer produktavgifterna.

Enligt 12 § i nedskräpningsförordningen ska Naturvårdsverket fastställa produktavgiftens storlek i föreskrifter. Hur produktavgiftens storlek ska bestämmas framgår i samma paragraf. Detta innebär att Naturvårdsverket inte har någon möjlighet att i föreskriften påverka vare sig utformningen av produktavgiften eller hur nivån på avgiften ska beräknas – det har redan fastställts i förordningen. Det finns därmed inget handlingsutrymme för att ta fram alternativa utformningar av föreskriften och inte heller ges det något utrymme för ett alternativ till en föreskrift.

6. Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Det anges i 14 § i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter som fastställer produktavgiftens storlek, beräknad enligt 12 och 13 §§.

⁷ Ett genomsnitt av genomsnittskostnaderna för inköps- och orderassistenter samt för marknads- och försäljningsassistenter inom privat sektor enligt SCB 2023, Lönestatistik – Hur mycket tjänar...? <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/loner/loner>

⁸ Utöver månadslönen har schablonvärdet 1,84 använts för att inkludera semesterersättning, arbetsgivaravgifter och OH-kostnader i enlighet med Tillväxtverket 2017, Ekonomiska effekter av nya regler – Så beräknar du företagets kostnader, Info 0696, sid. 16-17.

7. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

I första hand så berörs de producenter som är skyldiga att betala produktavgift. Avgiftsskyldig är den producent som släpper ut någon av nedanstående produkter på den svenska marknaden:

- **Engångsplastlock till muggar**

Engångsplastlock är lock eller dricklock som är helt eller delvis gjorda av plast. Det är enbart engångsplastlock till muggar som omfattas av produktavgiften och det gör det oavsett om muggen de är avsedda för är en engångsplastprodukt eller av annan sort.

- **Flexibla omslag**

En förpackning som uppfyller nedanstående tre kriterier definieras som ett flexibelt omslag⁹:

- Förpackningen är en engångsplastprodukt
- Förpackningen är böjbar; förpackningen kan till exempel lätt böjas utan att brytas och lätt öppnas genom att det rivs, skärs, vrids eller dras isär
- Förpackningen används till ett livsmedel som är avsett att ätas direkt ur förpackningen utan ytterligare beredning.

Förpackningar som är flexibla omslag kan exempelvis innehålla färsk frukt och grönt, smörgåsar, glass, kakor, riskakor, nötter, snacks, torkad frukt, proteinbars, godis, choklad, chips och torkade charkuterier.

- **Matlådor som är en engångsplastprodukt**

Matlådor är förpackningar, med eller utan lock, som är formgjutna eller förblir mestadels oförändrade i formen efter att innehållet läggs till eller tas bort, samt används till snabbmat. En matlåda är en engångsplastprodukt om den är en engångsprodukt som helt eller delvis är gjord av plast.¹⁰ Även pappers- eller kartongbaserade matlådor som har ett plastfoder eller en plastbeläggning på ytan omfattas av produktavgiften.

- **Muggar som är en engångsplastprodukt**

Definitionen av en mugg är ett glas, en kopp eller en mugg, med eller utan lock, som är avsedd för kalla eller varma drycker som vanligtvis dricks direkt ur kärlet. En engångsmugg är en mugg som är en engångsprodukt. En mugg är en engångsplastprodukt om det är en engångsprodukt som helt eller delvis består av plast.¹¹ Även pappers- eller kartongbaserade muggar som har ett plastfoder eller en plastbeläggning på ytan omfattas. Även engångsmuggar som inte är avsedda att fyllas vid ett försäljningsställe omfattas.

⁹ Definitionen av ett flexibelt omslag finns i 1 kap. 12 § i förordning (2022:1274) om producentansvar för förpackningar

¹⁰ Se 6 och 8 §§ i förordningen (2021:996) om engångsprodukter).

¹¹ 6 och 7 §§ i förordningen (2021:996) om engångsprodukter.

- **Andra dryckesbehållare än plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter**

En dryckesbehållare är en plastflaska, en kompositförpackning eller ett annat kärl som är en engångsplastprodukt, rymmer högst tre liter, är avsedd för dryck och inte är en mugg.¹² När till exempel pappers- eller kartongbaserade dryckesbehållare har ett plastfoder eller en plastbeläggning så är de delvis gjorda av plast och omfattas av definitionen. Produktavgiften gäller inte för dryckesbehållare som är plastflaskor och som rymmer mindre än 0,6 liter.

- **Tobaksvaror med filter**

Med tobaksvaror avses produkter som kan förbrukas och som helt eller delvis består av blad och andra naturliga, bearbetade eller obearbetade delar av tobaksväxter.¹³ Tobaksprodukten ska innehålla ett filter (se definition nedan) för att omfattas av produktavgift.

- **Filter för tobaksvaror**

Med filter avses de filter som är engångsplastprodukter och marknadsförs för användning med tobaksvaror eller används i kombination med tobaksvaror.¹⁴

Att släppa ut en produkt på marknaden innebär att för första gången tillhandahålla en produkt på marknaden i Sverige. Att tillhandahålla en produkt innebär att mot betalning eller gratis leverera en produkt för distribution, förbrukning eller användning på marknaden i samband med kommersiell verksamhet.¹⁵

Eftersom dessa producenter i stor utsträckning förväntas föra den kostnad som avgiften innebär vidare i kedjan till slutkonsumenten (se avsnitt 8.2) förväntas även konsumenter, i form av både hushåll och verksamheter att beröras. I Sverige finns det enligt statistik från SCB 4,8 miljoner hushåll.¹⁶ I SCB:s företagsregister finns 1,7 miljoner företag, myndigheter och organisationer registrerade.¹⁷

Antalet unika producenter som berörs av föreskriften och som har anmält sig till Naturvårdsverket är 257 stycken¹⁸. Flera av producenterna förekommer i mer än en produktkategori. Därför stämmer inte det totala antalet producenter med summan av antalet producenter i respektive produktkategori. Hur antalet

¹² 7 § i förordningen (2021:996) om engångsprodukter

¹³ 9 § i förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter

¹⁴ 9 § i förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter

¹⁵ Se 5 § i förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter samt Naturvårdsverket, Engångsplast och andra engångsprodukter, www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/plast/engangsplast/#E1576726355 för ytterligare vägledning.

¹⁶ SCB, 2022, Hushåll i Sverige, Senast uppdaterad: 2022-12-27, www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige/#Nyckeltal, hämtad 2023-06-29

¹⁷ SCB 2023, Företagsregistret, <https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/foretagsregistret/>, hämtad 2023-06-29.

¹⁸ Antal redovisade producenter kan komma att ändras i den slutliga publiceringen på grund av att Naturvårdsverket fortfarande arbetar med underlaget.

producenter fördelar sig mellan de olika kategorierna redovisas under avsnitt 8 för respektive kategori av engångsplastprodukter. Det saknas uppgifter om hur många av producenterna som utgörs av företag, men sannolikt är i stort sett samtliga företag.

I kategorien tobaksvaror med filter finns det sex anmälda producenter till Naturvårdsverket. Två av dessa utgör även de två producenter som är anmälda i kategorin filter. Utifrån tillgänglig information har bedömningen gjorts att fyra av dessa sex företag klassas som stora enligt EU-kommissionens rekommendation¹⁹. Det femte företaget är i kategorin små företag och för det sjätte företaget saknas tillgängliga uppgifter. Uppgifter om storleken på de övriga producenter som berörs är svårare att få fram.

De aktörer som berörs är verksamma inom flera olika branscher. Som exempel kan nämnas restaurangbranschen, livsmedelsbranschen, dagligvaruhandeln, förpackningsbranschen, detaljhandel, konfektyrbranschen, bygg-och konstruktionsbranschen, sko-och klädesbranschen. Samtidigt berör föreskriften endast aktörer som släpper ut produkter som helt eller delvis innehåller plast på marknaden. Det vill säga bara en delmängd av aktörerna inom dessa branscher berörs. Det innebär att det inte är möjligt att använda företagsdatabasen som SCB tillhandhåller för att utifrån SNI-koder²⁰ ta fram uppgifter om antal anställda i de företag som berörs. Aktörerna finns inom flera olika SNI-koder där de endast utgör en liten delmängd av alla som ingår i den SNI-koden.

Utgångspunkten är därför att storleken på de berörda företagen inte borde skilja sig nämnvärt från hur fördelningen baserat på storlek (antal anställda) ser ut för företagandet i Sverige totalt sett.²¹ Utifrån ett sådant antagande ser fördelningen utifrån storlek ut enligt nedan i tabell 2 för de berörda producenterna när producenter för tobaksprodukter och filter har räknats bort.

Tabell 2. Presenterar fördelningen utifrån storlek för de berörda producenterna när producenter för tobaksprodukter och filter har räknats bort.

Företagsstorlek (antal anställda)	Antal producenter
Enmansföretag (0)	188
Mikroföretag (1-9)	153
Små företag (10-49)	8
Medelstora företag (50-249)	1
Stora företag > 250	0
Totalt 0 - > 250	251

¹⁹ Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag, 2003/361/EG.

²⁰ SNI är en standard för svensk näringsgrensindelning.

²¹ Ekonomifakta 2023, Företagens storlek, uppdaterad 2023-02-03, <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Foretagande/Naringslivet/Naringslivets-struktur/>, hämtad 2023-06-29.

8. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför

Eftersom Naturvårdsverkets handlingsutrymme är begränsat till att ta fram en föreskrift som fastställer storleken på produktavgifterna enligt den beräkningsmodell som anges i nedskräpningsförordningen finns det inga alternativa förslag som den föreslagna föreskriften kan jämföras med. Nedan redogörs därför endast för de konsekvenser som förväntas uppstå till följd av de fastställda produktavgifterna.

8.1. Övergripande konsekvenser för berörda producenter

I avsnitt 8.1.1-8.1.3 redovisas övergripande konsekvenser för alla de berörda producenterna. Under avsnitt 8.2 redovisas sedan de direkta ekonomiska konsekvenserna för producenterna inom respektive produktkategori. Naturvårdsverket ser inte att den föreslagna föreskriften kommer att påverka företagen i några andra hänseenden utöver de som redovisas i dessa avsnitt.

8.1.1. Tidsåtgång, administrativa konsekvenser och eventuella förändringar i verksamheten

Att företagen ska betala en produktavgift är redan fastställt i nedskräpningsförordningen. Nedskräpningsförordningen beslutades den 3 november 2021 och föregicks av ett remissförfarande där flertalet berörda aktörer fick möjlighet att lämna synpunkter. Naturvårdsverket bedömer att flertalet berörda producenter får anses ha haft en möjlighet att förbereda sig på att de kommer att behöva betala en produktavgift.

Eftersom produktavgiften i många fall förväntas föras vidare i kedjan för att slutligen betalas av den slutliga konsumenten (se avsnitt 8.2) förväntas den föreslagna föreskriften innebära ett behov av att uppdatera priserna för de produkter som görs. Det är dock något som sker regelbundet även i dag. Rapporteringen av antalet produkter gjordes för första gången under 2023. Den föreslagna föreskriften förväntas därmed inte innebära några ökade administrativa kostnader för producenterna. Att hantera en betalningsavi från Naturvårdsverket för produktavgiften anses innebära en försumbar administrativ kostnad för de berörda producenterna.

Produktavgiften kommer att medföra en kostnad för de producenter som släpper ut de berörda engångsplastprodukterna som förekommer i nedskräpning på marknaden. Eftersom produktavgiften gäller för alla producenter som släpper ut de aktuella engångsplastprodukterna på marknaden och avgiften per produkt inte är så stor i förhållande till priset på produkten så förutsätts det att producenterna i stor utsträckning har möjlighet att föra kostnaden vidare i ledet mot slutkonsument. Därför bedöms föreskriften inte direkt leda till att de berörda producenterna måste vidta några förändringar i verksamheten till följd av föreskriften.

En del av de verksamheter som använder de aktuella engångsplastprodukterna för att förpacka/servera innehållet till slutkonsumenten i kan dock komma att välja att ersätta engångsplastprodukterna med produkter av annat material, övergå till flergångsprodukter eller arbeta förebyggande mot nedskräpning (tex, genom pantsystem, information, nudging). Hur företagen kommer att agera

beror bland annat på antalet produkter de släpper ut på marknaden, storleken på den totala avgiften, tillgången på och kostnaden för att gå över till andra alternativ, kostnaden för att arbeta förebyggande samt vilka krav som ställs/incitament som ges i annan lagstiftning när det gäller förpackningar och engångsprodukter.

Under förutsättning att de ökade kostnaderna kan föras vidare till slutkonsument så förväntas inte föreskriften påverka antalet arbetstillfällen, arbetsförutsättningar eller påverka företagen i andra avseenden. Eftersom avgiften endast är mellan 0,07 och 3,72 öre per produkt²² förväntas inte konsumenter ändra sina beteenden i någon betydande utsträckning som innebär konsekvenser för företagen i form av minskad försäljning.

8.1.2. Påverkan på konkurrensförhållanden

Föreskriften bedöms inte påverka de berörda producenternas inbördes konkurrensförhållanden på den svenska marknaden. Eftersom föreskriften omfattar alla producenter som släpper ut berörda engångsplastprodukter på marknaden i Sverige förväntas föreskriften inte heller påverka företagets konkurrensförhållanden på marknader utanför Sverige. Eftersom det bara är produkter som är helt eller delvis gjorda i plast som berörs kan konkurrensen för berörda producenter försämrats i förhållande till producenter som släpper ut motsvarande varor i andra material på marknaden (inom de kategorier där det finns produkter i alternativa material). I vissa fall kan de producenter som berörs även vara producenter för motsvarande produkter av andra material.

Produktavgiften kommer utöver befintliga kostnader för rapportering, tillsynsavgifter och årsavgift, innebära ökade kostnader för berörda producenter, men eftersom det bedöms att de har en möjlighet att föra kostnaderna vidare till slutkonsumenten bedöms det inte påverka konkurrensförhållandena mellan olika företag i samma bransch.

8.1.3. Hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det finns inte i nedskräpningsförordningen eller i någon annan förordning med koppling till de aktuella produktavgifterna några möjligheter att ta särskild hänsyn till små företag. Eftersom avgiften sätts per produkt så blir den totala kostnaden proportionerlig mot hur många produkter ett företag släpper ut, oavsett företagets storlek. Under antagandet att små företag sätter få engångsplastprodukter på marknaden betalar de en totalt sett liten produktavgift. Eftersom även produkter från mindre företag bidrar till nedskräpningen finns det inga tydliga argument som talar för att de ska undantas avgift eller att någon särskild hänsyn borde tas.

Det finns inte heller någonting som tydligt talar för att förutsättningarna att övergå till produkter i andra material skiljer sig åt beroende på storlek på företaget. Förutsättningarna att övergå till flergångsalternativ kan vara svårare för små företag. Men generellt anses de företag som sätter ett mycket litet antal produkter på marknaden göra en förändring i verksamheten om kostnaden som

²² Följande avgifter som presenteras är preliminära och kan komma att justeras inför publicering av föreskrifterna. Detta beror på att Naturvårdsverket fortfarande arbetar med underlaget.

det innebär, bedöms vara motiverad utifrån de kostnader som nedskräpningsavgiften i stort medför (kostnader för tillsyn, rapportering, årsavgift och produktavgift. I nuläget är det 135 producenter som har en total produktavgift som är lägre än 1 000 kronor.

8.2. Direkta ekonomiska konsekvenser för berörda producenter

Under respektive produktkategori används försäljningsstatistik från SCB för att redovisa hur försäljningen av produkter som kan vara förpackade i de engångsplastprodukter som omfattas av produktavgifterna har sett ut under de senaste åren. Det finns ännu inte tillgänglig statistik för försäljningen efter 2021. Hur den senaste tidens prisökningar har påverkat försäljningen av olika livsmedel är därför inte med i den statistik som använts för beräkningarna nedan.

I tabell 3 nedan redovisas antalet producenter som har anmält sig till Naturvårdsverket samt hur många produkter som dessa producenter satte på marknaden under 2022 för respektive engångsplastprodukt som omfattas av produktavgiften.

Tabell 3. Antal producenter och mängden engångsplastprodukter som dessa satte på marknaden under 2022 (avrundat till närmsta 1000-tal)

	Antal producenter anmälda till Naturvårdsverket	Antal produkter som släppts ut på marknaden under 2022	Genomsnitt (antal produkter/producent)	Median (antal produkter/producent)
Lock till muggar	49	221 419 000	4 519 000	50 000
Flexibla omslag	125	2 843 678 000	22 750 000	1 000 000
Matlådor	82	676 608 000	8 251 000	53 000
Muggar	75	835 932 000	11 146 000	156 000
Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter,	36	108 253 000	3 007 000	31 000
Tobaksvaror med filter + filter	8	5 392 535 000	674 067 000	22 792 000
Totalt	375	10 078 4256 000	39 216 000	201 000

Antalet unika producenter som anmält sig till Naturvårdsverket och ska betala produktavgift är 275. Av dessa så förekommer 77 stycken i mer än en produktkategori. För alla kategorier utom tobaksvaror och filter ovan är det tydligt att det finns ett fåtal producenter som sätter många produkter på marknaden och många producenter som sätter ett i sammanhanget mycket litet antal produkter på marknaden. I tabell 4 nedan redovisas hur mängden produkter som en producent har satt på marknaden fördelas mellan producenterna. I redovisningen har inte tobaksvaror med filter och filter för tobaksvaror inkluderats. Detta eftersom antalet producenter är få och fördelningen över hur många produkter de satt på marknaden är relativt jämn.

Tabell 4. Fördelning av hur många produkter producenterna satt på marknaden under 2022. Undantaget tobaksprodukter med filter och filter för tobaksvaror.

Antal engångsplastprodukter satta på marknaden 2022	Antal producenter
>100 miljoner	11
10 - 100 miljoner	34
1 miljon - 10 miljoner	45
100 000 - 1 miljon	47
10 000 – 100 000	30
< 10 000	85

Tabell 4 förstärker bilden av att det finns ett mindre antal producenter som sätter många produkter på marknaden och större antal producenter som sätter relativt få produkter på marknaden. Att en producent sätter få produkter på marknaden behöver inte betyda att det är en liten verksamhet, bara att engångsplastprodukter som omfattas av produktavgift inte är en del av deras huvudsakliga verksamhet.

I tabell 5 nedan redovisas produktavgiften för respektive produktkategori samt den totala, genomsnittlig och medianavgiften.

Tabell 5. Produktavgifter, total avgift samt genomsnittlig och medianavgift för respektive produktkategori (2022)²³ (avrundat till närmsta 100-tal där relevant).

	Avgift per produkt (öre)	Totalt avgift (kr)	Genomsnittlig avgift (kr/producent)	Medianavgift (kr/producent)
Lock till muggar	0,17	376 400	7 700	85
Flexibla omslag	0,92	26 161 800	209 300	9 200
Matlådor	0,56	3 789 000	46 200	300
Muggar	0,07	585 200	7 800	100
Andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter,	0,18	194 900	5 400	55
Tobaksvaror med filter + filter	3,72	200 602 000	25 075 300	848 400
Totalt		231 709 562	901 594	600

Som nämnts ovan förekommer flera producenter i mer än en produktkategori.

²³ Följande avgifter som presenteras är preliminära och kan komma att justeras inför publicering av föreskrifterna. Detta berör på att Naturvårdsverket fortfarande arbetar med underlaget.

I tabell 6 nedan redovisas hur de totala avgiftsintervallen fördelar sig mellan producenterna.

Tabell 6. visar hur den totala produktavgiften fördelar sig över antalet producenter.

Totalt produktavgift	Antal producenter
>1 miljon	10
500 000 – 1 miljon	7
100 – 499 999	23
50 000 – 99 999	13
10 000 – 49 999	32
1 000 – 9 999	37
<1 000	135

Flera av de producenter som satte muggar på marknaden satte även engångsplastlock och matlådor på marknaden. Dessa produkter används tex. inom verksamheter som tillhandahåller mat och dryck, ofta för att konsumeras någon annanstans. Möjligheten att ta med mat och dryck från försäljningsstället förekommer hos en rad olika typer av verksamheter. Utifrån de olika kategorier som ingår i SCB:s restaurangindex²⁴, antas matlådor för hämtmat framförallt förekomma inom följande kategorier: kaféer/konditorier, snabbmatsrestauranger, lunch-och kvällsrestauranger och trafiknära restauranger. För samtliga dessa kategorier har försäljningsvolymen ökat under första kvartalet 2023 jämfört med första kvartalet 2022 trots prisökningar. Till stor del förklaras uppgången av att de restriktioner som infördes i samband med covid-19 pandemin låg kvar under början på 2022. Jämför man istället med första kvartalet 2019 (innan covid-19 pandemin) så är det endast för snabbmatsrestauranger som försäljningsvolymen har ökat.

Produktavgifter på engångs-muggar, -lock och – matlådor i plast kan förväntas innebära att vissa företag gör förändringar i verksamheten för att minska användningen av dessa produkter. En del av de aktörer som använder dessa produkter till konsument kan förväntas sluta använda dem, medan andra, där det är möjligt, övergår till produkter av annat material. Möjligheten att gå över till alternativ som inte innehåller plast bedöms ännu till viss del begränsas av utbudet på plastfria alternativ. En annan möjlighet är att erbjuda flergångsalternativ, framförallt vad gäller muggar och matlådor. Som nämndes tidigare (se avsnitt 4.2) kan kravet på att erbjuda flergångsalternativ för muggar och matlådor förväntas medföra att förbrukningen av engångsprodukter med plast minskar. Det är dock en konsekvens till följd av förordningen om engångsprodukter. Med tanke på att medianavgiften för producenterna i dessa kategorier är 85 – 300 kr förväntas ingen större förändring bland de producenter som sätter relativt få produkter på marknaden.

²⁴ SCB, 2023, Uppgång för restaurangförsäljningen första kvartalet 2023
Statistiknyhet från SCB 2023-06-12 8.00. Hämtad 2023-06-20. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/handel-med-varor-och-tjanster/inrikeshandel/omsattning-inom-tjanstesektorn/pong/statistiknyhet/restaurangindex-forsta-kvartalet-2023/>

Baserat på att försäljningsvolymen för de restaurang kategorier som erbjuder mat och dryck för avhämtning har ökat trots hög inflation under det senaste året, att produktavgiften är mycket liten per mugg, lock respektive matlåda samt att det finns utmaningar med att gå över till produkter utan plast antas det finnas möjligheter för producenterna att föra den kostnad som produktavgiften innebär vidare till slutkonsumenten. Det pågår dock en utveckling när det gäller plastfria förpackningar och lanseras fungerande alternativ som inte innebär en mycket högre kostnad kan efterfrågan på dessa produkter påverkas. På kort sikt förväntas dock inte efterfrågan på muggar, lock och matlådor minska i någon betydande omfattning framöver utöver den minskning som förväntas uppstå ändå till följd av andra krav.

Flexibla omslag används för många olika typer av livsmedel så det är svårt att säga något generellt om konsumtionen av eller priselasticiteten för varor förpackade i flexibla omslag. Men en delmängd av de flexibla omslagen används för att förpacka godis, glass och snacks. Konsumtionen av glass, godis och chips har stadigt ökat under åren. Enligt statistik från SCB²⁵ har försäljningen av konfektyr, choklad och glass ökat med nästan 30 procent mellan 2016 och 2021. Försäljningen av chips har nästan fördubblats under åren 2000 och 2019.²⁶ Flexibla omslag används även för grönsaker och frukt. När det gäller frukt så har försäljningen ökat med 16,4 procent under perioden 2016 – 2021. Efter justering för prisökningar så har försäljningen ökat med 4,3 procent. Motsvarande siffror för grönsaker är 22,2 respektive 7,5 procent.

Detta tyder på att det finns möjligheter för många av producenterna som producerar flexibla omslag för glass, chips och godis att föra vidare den kostnad som produktavgiften innebär på konsumenterna utan att försäljningen ska påverkas negativt. Möjligheterna att byta material i de flexibla omslagen bedöms som begränsade, då det ofta är just plastens egenskaper som är attraktiva. Även om medianavgiften är relativt hög (9 200 kr) förväntas inte avgiften innebära att större förändringar sker i de verksamheter där flexibla material används. En produktavgift på flexibla material förväntas därför inte innebära att efterfrågan på flexibla omslag minskar i någon betydande omfattning. Vilket i sin tur innebär att de berörda företagen inte förväntas påverkas negativt.

De producenter som använder andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter bedöms i nuläget har begränsade möjligheter att övergå till produkter tillverkade i andra material eller till flergångsförpackningar. Viss förändring kan dock komma att ske om det utvecklas pappersförpackningar utan plast i vätskebarriären. Bedömningen är dock att producenterna på kort sikt kommer föra kostnaden vidare till slutkonsument, men att det på lite längre sikt kan ske förändringar i företagets verksamhet som innebär att mängden produkter inom denna kategori minskar.

²⁵ SCB, Försäljning (inkl moms) av livsmedel och drycker inom handeln efter varugrupp (enligt COICOP) Enligt ny metod. År 2016 – 2021, www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__HA__HA0103__HA0103A/LivsN/, löpande priser, 2016 – 2021.

²⁶ SCB, Chips, läsk och glass i stora lass, senast uppdaterad 2021-07-27, www.scb.se/hitta-statistik/redaktionellt/chips-lask-och-glass-i-stora-lass/, hämtad 2023-06-29.

Produktavgiften för tobaksvaror med filter och filter för tobaksvaror är högre än för andra engångsplastprodukter på grund av deras förekomst i nedskräpningssammanhang. Enligt branschen pågår det utveckling av plastfria filter för tobaksprodukter men det finns ännu inga alternativ på marknaden. Det finns inte heller några återanvändningsbara filter för tobaksprodukter. Det innebär att tobaksproducenterna antingen måste föra hela eller delar av kostnaden vidare till konsumenterna eller genomföra ändringar i verksamheten för att minska kostnaderna på annat håll. Privatimport och förekomst av illegal handel med cigaretter påverkar möjligheten att föra kostnaden vidare till konsumenterna.

Ett vanligt paket med 20 cigaretter kostar mellan 60–78 kronor att köpa, det innebär att en cigarett kostar 2,95 – 3,90 kronor. En avgift på 3,72 öre per cigarett innebär att priset på cigaretter ökar med i storleksordningen 0,01 procent under förutsättning att hela avgiften förs vidare till konsumenten. I Finansdepartementets publikation Beräkningskonventioner 2023²⁷ används -0,2 som priselasticitet för cigaretter och röktnobak. Detta är en sammanvägd bedömning utifrån de studier och analyser gällande priselasticiteten på cigaretter och röktnobak som har genomförts. En priselasticitet på -0,2 innebär att konsumtionen av registrerade cigaretter och röktnobak minskar med 0,2 procent när priset på cigaretter höjs med 1 procent. Det skulle innebära att om hela produktavgiften övervältras på konsumenterna (hushållen) och priset på en cigarett höjs med 0,01 procent antas konsumtionen av cigaretter minska med 0,002 procent.

Utifrån antagandet att ett filter kostar 1–2 kronor och samma resonemang som för tobaksprodukter ovan väntas förbrukningen av filter minska med 0,004 – 0,001 procent om hela produktavgiften på 3,72 öre förs vidare till slutkonsumenten. Det innebär att mängden filter som sätts på marknaden skulle minskad i med ca 122 000 – 243 000 filter på ett år. Det är en så pass liten minskning att det inte förväntas innebära att företagen som sätter filter på marknaden måste genomföra några betydande förändringar i verksamheten. Till dess att plastfria filter utgör ett alternativ till filter med plast så förväntas producenterna i den mån det är möjligt att föra kostnaden för produktavgiften vidare till slutkonsumenten.

8.3. Konsekvenser för konsumenter

I begreppet konsumenter ingår både privatpersoner och verksamheter. Det som avses är den aktör som slutligen köper en produkt som omfattas av produktavgift. När det gäller tobaksvaror och filter är dock utgångspunkten att det endast är hushåll som är konsumenter.

Hur konsumtionen av de övriga produkter som är förpackade eller serveras i berörda engångsplastprodukter fördelas mellan hushåll och verksamheter saknas det uppgifter om, men gissningsvis står hushåll generellt för en större andel av konsumtionen.

²⁷ Finansdepartementet 2023, Beräkningskonventioner, En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet, ISBN 978-91-519-1522-7
ISSN 1650-0741, sida 153.

8.3.1. *Konsekvenser till följd av produktavgifter på tobaksvaror och filter*

Endast en begränsad andel av hushållen berörs av produktavgifter på tobaksvaror och filter. År 2022 uppgav sex procent av den svenska befolkningen i åldern 16–84 år att de röker dagligen.²⁸ Med en folkmängd i Sverige på 10,5 miljoner människor år 2022²⁹ så innebär det att antalet dagliga rökare är ungefär 630 000. Daglig rökning skiljer sig åt mellan olika grupper i samhället. Daglig rökning är något vanligare bland kvinnor än män. Det är även vanligare i de högre åldersgrupperna (personer som är 44 - 84 år) jämfört med i lägre åldersgrupper. Andelen som röker är högre bland personer med endast förgymnasial utbildning, bland personer med sjukpenning eller annan aktivitetsersättning, arbetssökande och bland låginkomsttagare.³⁰

Utöver de sex procent som angett att de röker dagligen så angav fem procent att de röker ibland. Det motsvarar ungefär ytterligare 630 000 personer. För de som angett att de röker ibland är rökning vanligast i den lägsta åldersgruppen (16–29 år).³¹

Ett högre pris på cigaretter och filter för tobaksvaror kommer därmed framför allt medföra ökade kostnader för rökare i redan socioekonomiskt utsatta grupper och för de unga som röker ibland. Kostnaderna för tobaksvaror med filter och filter för användning med tobaksvaror förväntas öka med drygt 200 miljoner kronor under 2024 till följd av produktavgifterna. De innebär i genomsnitt ökade kostnader på 159 kronor under ett år för de som röker. De som röker dagligen kommer bära en större del av kostnaden än de som röker ibland.

Resultaten från en forskningssammanställning³² visade att vid en skattehöjning så minskade förbrukningen av cigaretter mer hos unga och människor med låg socioekonomisk status (ex. vuxna med lägre utbildningsnivå arbetslösa eller människor som låga inkomster) jämfört med befolkningen som helhet. Det kan då antas att den minskade konsumtionen som förväntas till följd av produktavgiften i större utsträckning kommer att ske hos yngre som röker och hos rökare med låg socioekonomisk status än inom andra kategorier rökare.

8.3.2. *Konsekvenser till följd av produktavgifter för övriga engångsplastprodukter*

Både hushåll och verksamheter kommer att indirekt beröras av produktavgifterna på andra engångsplastprodukter än tobaksvaror och filter.

²⁸ Folkhälsomyndigheten, Vuxnas bruk av tobaks- och nikotinprodukter, www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/andts/utveckling-inom-andts-anvandning-och-ohalsa/anvandning/anvandning-av-tobaks-och-nikotinprodukter/vuxnas-bruk-av-tobaks--och-nikotinprodukter/, hämtad 2023-06-30.

²⁹ SCB, 2022, Sveriges befolkning, senast uppdaterad 2022-12-27, <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/sveriges-befolkning/>, hämtad 2023-06-30.

³⁰ Folkhälsomyndigheten, Vuxnas bruk av tobaks- och nikotinprodukter, www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/andts/utveckling-inom-andts-anvandning-och-ohalsa/anvandning/anvandning-av-tobaks-och-nikotinprodukter/vuxnas-bruk-av-tobaks--och-nikotinprodukter/, hämtad 2023-06-30.

³¹ Ibid.

³² Bader P, Boisclair D, Ferrence R. Effects of tobacco taxation and pricing on smoking behavior in high-risk populations: a knowledge synthesis. *Int J Environ Res Public Health*. 2011 Nov;8(11):4118-39. doi: 10.3390/ijerph8114118. Epub 2011 Oct 26.

Hushållen och verksamheterna kommer att beröras på flera olika sätt. Till att börja med genom att priserna på de produkter som förpackas eller serveras i engångsartiklar som omfattas av produktavgifterna förväntas höjas. Detta till följd av att berörda producenter förväntas för över kostnaden för avgifterna på nästa aktör i ledet ned till slutkonsumenten.

Under antagandet att hela produktavgiften för de muggar, lock till muggar, flexibla omslag, matlådor inklusive lock samt dryckesbehållare som berörs skulle föras vidare till slutkonsumenten skulle kostnaderna för konsumenterna öka med drygt 31 miljoner kronor. Om det antas att hushållen står för 90 procent av konsumtionen skulle det innebära ökade kostnader på cirka 6,50 kronor per hushåll under 2024.

Hushållen och verksamheterna kommer även på lite längre sikt beröras genom att produktavgiften i vissa fall förväntas leda till att företag genomför vissa förändringar i sin verksamhet. Det kan tex. vara att skippa förpackningen, övergå till annat material än plast i de engångsprodukter där det är möjligt, övergå till flergångsprodukter eller införa pantsystem för produkterna. Denna förändring i verksamheterna drivs även på av flera andra regleringar än nedskräpningsförordningen och den föreslagna föreskriften. Vad konsekvenserna blir för konsumenterna till följd av detta är svårt att veta.

8.4. Konsekvenser för grossister, återförsäljare och verksamheter som använder de avgiftsbelagda produkterna i sin verksamhet

I de fall när de berörda producenterna inte är de som direkt använder de avgiftsbelagda produkterna i sin verksamhet mot slutkonsument kommer även grossister och återförsäljare för de berörda produkterna att beröras. Även verksamheter som använder de avgiftsbelagda produkterna i sin verksamhet för att servera mat och dryck eller förpacka produkter kommer beröras. Precis som när det gäller de berörda producenterna förekommer dessa i många olika branscher (till exempel inom restaurangbranschen, livsmedelsbranschen, dagligvaruhandeln, detaljhandel och konfektyrbranschen).

Samtidigt som aktörerna finns inom många olika branscher är det bara de aktörer som handlar med/använder de avgiftsbelagda engångsplastprodukterna som kan komma att beröras. I tabell 7 nedan redovisas antalet företag och antal anställda inom en del av de SNI-koder där det bedöms finnas grossister, återförsäljare eller företag som använder aktuella produkter i sin verksamhet för att förpacka mat och dryck.

Tabell 7. Visar antalet företag och antal anställda inom en del av de SNI-koder där det bedöms finnas grossister, återförsäljare eller företag som använder aktuella produkter i sin verksamhet.

Verksamhet (SNI-kod)	Antal anställda									Summa
	0	1-4	5-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-499	500+	
Restauranger (56.100)	10648	7911	4151	2923	1466	224	52	22	21	27419
Cateringföretag för enskilda evenemang (56.210)	1340	227	64	53	22	4	1	1	0	1712
Partihandel med tobak (46.350)	78	24	11	1	2	1	3	1	0	121
Partihandel med socker, choklad och socker konfektyrer (46.360)	192	58	22	23	31	16	2	0	0	344
Partihandel med frukt och grönsaker (46.310)	355	123	50	31	24	12	2	1	1	599
Icke specialiserad partihandel med livsmedel, dryck och tobak (46.390)	650	280	63	52	35	11	4	2	5	1102
Tobaksaffärer (47.260)	429	344	86	18	7	0	0	0	0	844
Frukt- och grönsaksaffärer (47.210)	143	68	22	10	3	0	0	0	0	246
Kött- och charkuteriaffärer (47.220)	147	74	22	12	5	0	0	0	0	260
Konfektyrbutiker (47.242)	517	267	119	65	7	2	0	1	0	978
Brödbutiker (47.241)	301	158	96	65	26	2	0	0	1	649
Summa	14800	9534	4706	3253	1628	282	64	28	19	34314

Även om de företag som indirekt berörs endast utgör en delmängd av de som redovisas i tabellen (sannolikt finns det även företag inom andra SNI-koder som kan beröras) så är det tydligt att det sannolikt framförallt är mindre företag (enmansföretag (43 procent), mikroföretag med 1-9 anställda (41 procent) eller små företag med 10-49 anställda (14 procent)) som berörs.

Vilka konsekvenser som uppstår för dessa företag är svårt att säga generellt och beror på möjligheten att direkt föra den ökade kostnaden vidare till slutkonsument. Konsekvenser som kan uppstå kan dels innebära minskad försäljning till följd av prishöjningar (framför allt för filter och tobaksprodukter) men även att de kan komma att göra förändringar i verksamheten till följd av att priset på engångsplastprodukter ökar (t.ex. använda/erbjuda återanvändbara produkter, övergår till produkter i annat material).

8.5. Konsekvenser för miljön

Produktavgiften förväntas på lite längre sikt bidra till att användningen, och därmed nedskräpningen av engångsplastprodukter minskar vilket är positivt ur miljösynpunkt. En övergång till flergångsalternativ innebär även en resursbesparing vilket generellt är positivt ur miljösynpunkt. Vilka miljökonsekvenser som uppstår till följd av en övergång till andra material beror till stor del på vilka material som ersätter och i vilken utsträckning det sker. Det är svårt att säga vilka konsekvenser det skulle medföra i dagsläget.

8.6. Konsekvenser för övriga

För landets 290 kommuner förväntas den föreslagna föreskriften innebära att de kan få ersättning för sina kostnader för att hantera nedskräpning av berörda engångsplastprodukter. Inga konsekvenser förväntas uppstå för Naturvårdsverket eller övriga myndigheter. Förslaget påverkar inte heller statsbudgeten.

9. Förslagets överensstämmelse med EU-lagstiftning och annan internationell rätt

Föreslagna föreskrifter syftar till att bestämma storleken på den produktavgift som det finns närmare bestämmelser om i nedskräpningsförordningen. Bestämmelserna i nedskräpningsförordningen utgör en del i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet), artikel 8.2–8.4.

I förslaget till föreskrifter anges att en producent ska betala en produktavgift med ett visst i föreskriften angivet belopp för varje angiven produkt. De produkter som anges är de som nämns i 8 § nedskräpningsförordningen och som enligt 9 § ska betalas från år 2024. Som nämnts tidigare i denna konsekvensutredning innebär föreskrifterna inte några nya krav utöver att Naturvårdsverket genom föreskriften fastställer beloppen för respektive produkt, utifrån en i förordningen redan fastställd beräkning.

Nedskräpningsförordningen har regeringen tidigare bedömt vara i linje med kraven i engångsplastdirektivet och regeringen har inte heller anmält förordningen till kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Förordningen har inte heller bedömts innehålla några krav som är anmälningspliktiga enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden.

Med hänsyn till ovan och då föreskriften endast kommer att reglera storleken på produktavgiften finner Naturvårdsverket att det inte finns skäl att anmäla de nu aktuella föreskrifterna, vilka utgår från bestämmelserna i förordningen om nedskräpningsavgifter, till kommissionen.

10. Tidpunkt för ikraftträdande och eventuellt behov av speciella informationsinsatser

Den planerade tidpunkten för ikraftträdande för föreskriften är 1 januari 2024. Enligt nedskräpningsförordningen ska produktavgifter betalas för första gången under 2024 (ballonger och våtservetter beläggs med avgift från år 2025). Föreskriften måste beslutas och publiceras innan avier för produktavgiften kan skickas ut. För de företag som berörs är det bra att få reda på avgiften per produkt i så god tid som möjligt, så de kan vidta eventuella åtgärder innan avin kommer.

Att produktavgifter ska införas som en del av nedskräpningsavgiften har varit beslutat sedan november 2021. Naturvårdsverket har via vägledning på myndighetens hemsida tagit fram information om produktavgiften samt hur producenter berörs. Naturvårdsverket kommer fortsätta med att sprida information om produktavgiftens storlek på hemsidan samt eventuellt göra riktade kommunikationsinsatser till de berörda producenterna.

Under arbetet med föreskriften har Naturvårdsverket en referensgrupp. Syftet med referensgruppen är konsultation och dialog med aktörer som berörs av produktavgiften för att kunna möjliggöra ett bra genomförande av förordningen. Det är ett forum för samverkan kring frågor, stöd och information gällande produktavgiften. Det är också en kanal för spridning av stöd och information från Naturvårdsverket ut till berörda aktörer.

I referensgruppen ingår följande aktörer:

- Visita
- Convenience Stores Sweden
- IKEM - Innovations- och kemiindustrierna i Sverige AB
- KTF - Kemisk Tekniska Företagen
- Livsmedelsföretagen
- Skogsindustrierna
- Svensk dagligvaruhandel
- Svensk handel
- Svenskt näringsliv
- Svenska Tobaksleverantörsföreningen
- Philip Morris International

Vår bedömning är därför att de som berörs av föreskriften redan är informerade om att den kommer och att det därför inte krävs några speciella informationsinsatser utöver de som Naturvårdsverket redan genomfört.