Regelrådet

Yttrande
2024-09-11

Vårt diarienummer
RR 2024-185

Ert diarienummer
NV-01230-23

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Naturvårdsverket

Yttrande över Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter som fastställer produktavgiftens storlek

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

I konsekvensutredningen anges att berörda producenter årligen ska betala en produktavgift som en del av genomförandet av engångsplastdirektivet[1].

Produktavgiften ska betalas för olika engångsplastprodukter som är vanligt förekommande vid nedskräpning och ska gå till att ersätta kommunernas kostnader uppstädning av dessa föremål. Naturvårdsverkets remitterade förslag ska fastställa produktavgiftens storlek för år 2024 enligt förordning (2021:1002) om nedskräpningsavgifter. Enligt förslaget ska avgiften för 2024 variera mellan 0,0595 och 2,74 öre.

Antalet producenter som var anmälda och hade rapporterat under 2023 till Naturvårdsverket var 259 stycken. Enligt konsekvensutredningen har ett mindre antal anmälda producenter släppt ut eller tillhandhållit en relativt stor mängd av de engångsplastprodukter som omfattas av produktavgift på marknaden och ska därmed betala en totalt sett relativt stor avgift. Samtidigt är det relativt många anmälda producenter som släppt ut eller tillhandahållit en relativt liten mängd produkter på marknaden. Det uppges vara 9 producenter som ska betala en totalt avgift på mer än 1 miljon kronor per producent under 2024 och 137 producenter som ska betala en total avgift under 2024 som är lägre än 1 000 kronor per producent.

Med utgångspunkt i att avgiften per produkt är liten förväntar sig förslagsställaren att avgiften på kort sikt övervältras på slutkund, vilket skulle innebära kostnadsökningar på ca 177 miljoner kronor.

Förslagsställaren uppger på ett tydligt vis vilket handlingsutrymme som funnits vid framtagandet av föreliggande förslag och har utifrån förutsättningarna i ärendet presenterat en relativt uttömmande konsekvensutredning

Regelrådet hade välkomnat en något utförligare redovisning av de praktiska förväntade ekonomiska konsekvenserna för företag liksom hur de eventuellt hade kunnat påverka konkurrensförhållandena, exempelvis gällande olika slutkunders möjlighet att välja alternativa

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

produkter. Trots det nämnda gör Regelrådet bedömningen att konsekvensutredningen sammantaget är tillräcklig utifrån ärendets förutsättningar och skedet i regelkedjan.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller Naturvårdsverket förslag till en ny föreskrift om fastställande av produktavgiften för olika engångsplastprodukters storlek. Produktavgiften ska betalas årligen för de berörda produkter som en producent släppt ut eller tillhandahållit ut på den svenska marknaden.

För år 2024 föreslås en producent betala en produktavgift

1. med 0,00132 sek för varje engångsplastlock till en mugg,
2. med 0,00935 sek för varje flexibelt omslag,
3. med 0,00334 sek för varje matlåda som är en engångsplastprodukt,
4. med 0,000595 sek för varje mugg som är en engångsplastprodukt,
5. med 0,00165 sek för varje annan dryckesbehållare än plastflaskor för dryck som rymmer mindre än 0,6 liter,
6. med 0,0274 sek för varje tobaksvara med filter, och
7. med 0,0274 sek för varje filter.

Föreskriften föreslås träda i kraft under hösten 2024.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I konsekvensutredningen anges att syftet med föreskriften är att fastställa nivåerna för produktavgiften 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, uppges vara att minska negativ påverkan på miljön från nedskräpning av engångsplastprodukter i utomhusmiljöer.

Det uppges också att den aktuella föreskriften är nödvändig för att ange hur stor produktavgiften är för respektive produktkategori. Regleringen anges vara en förutsättning för att det system för nedskräpningsavgifter som redan finns reglerat i nedskräpningsförordningen ska kunna tillämpas. Föreskriften är således en förutsättning för att producenter ska kunna betala en avgift och för att kommunerna i nästa steg ska kunna få ersättning för sina kostnader.

Regelrådet gör följande bedömning. Problemet och syftet med föreskriften är tydligt beskrivna och relaterar direkt till de negativa effekterna av nedskräpning. Anledningen till att avgifterna införs och vilken effekt de förväntas ha på miljön tydliggörs därigenom.

Regelrådet finner redovisningen av problembeskrivningen och syftet med förslaget godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Avseende vilka konsekvenser som följer av om ingen åtgärd vidtas uppges att om ingen föreskrift som fastställer produktavgiften införs 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 uppges dessutom innebära 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 skräp från de produkter som omfattas, vilket skulle kunna medföra 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. Förslagsställaren uppger därmed att det finns något alternativ till att ta fram föreskrifter som fastställer produktavgiften.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redogör på ett tydligt vis att handlingsutrymmet i ärendet är begränsat och att det inte varit möjligt att inte införa föreskrifter på området. Även om inget explicit resonemang förs kring övriga konsekvenser, det vill säga att omställningen till alternativ till plastprodukter hade påverkats, att kommunerna inte hade fått ersättning för deras utgifter för städning av berörda produkter och uteblivna miljöeffekter, går detta att utläsa på andra håll i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Förslagsställaren anger att Naturvårdsverket, i enlighet med 12 § i nedskräpningsförordningen, ska fastställa produktavgiftens storlek i föreskrifter. Hur produktavgiftens storlek ska bestämmas uppges också framgå i samma paragraf. Detta anges innebära att Naturvårdsverket inte har någon möjlighet att i föreskriften påverka vare sig utformningen av produktavgiften eller hur nivån på avgiften ska beräknas. Förslagsställarens handlingsutrymme att ta fram alternativa utformningar av föreskriften anges på det sättet vara begränsat.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

I konsekvensutredningen anges att antalet unika producenter som anmält sig till Naturvårdsverket och ska betala produktavgift under 2024 är 259. Det rör sig om producenter av lock till muggar, flexibla omslag, matlådor, muggar, andra dryckesbehållare än plastflaskor som rymmer mindre än 0,6 liter och tobaksvaror med filter + filter. 77 av producenterna återfinns i fler än en kategori vilket gör att det totala antalet räknas till 377 producenter. Totalt beräknas drygt 10 miljarder produkter tillhandahållas på marknaden.[2]

Det uppges saknas uppgifter om hur många av producenterna som utgörs av företag, men att i stort sett samtliga producenter antagligen är företag.

I kategorierna tobaksvaror med filter och filter för tobaksvaror fanns det 2023 fem anmälda producenter.

De aktörer som berörs av förslaget uppges vara verksamma inom flera olika branscher. Som exempel nämner förslagsställaren restaurangbranschen, livsmedelsbranschen, dagligvaru-

[2] Beräkningen gäller 2022, se tabell 3, s. 18 i konsekvensutredningen.

handeln, förpackningsbranschen, detaljhandel, konfektyrbranschen, bygg- och konstruktionsbranschen samt sko- och klädesbranschen.

I och med att föreskriften endast berör aktörer som släpper ut eller tillhandhåller produkter som helt eller delvis innehåller plast på marknaden uppges det inte vara möjligt att använda företagsdatabasen som SCB tillhandhåller för att utifrån SNI-koder 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.

Avseende storleken på de berörda företagen uppges 190 vara enmansföretag, 54 mikroföretag (1-9 anställda), 9 små företag (10-49 anställda), 2 medelstora företag (50-249 anställda) och 0 stora företag (>250 anställda).

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen avseende de företag som berörs av regleringen är tydlig.

Regelrådet finner därför redovisningen av berörda företag godtagbar.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

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

Det anges också att en del av de verksamheter som använder de aktuella engångsplastprodukterna kan komma att välja att ersätta engångsplastprodukterna med produkter av annat material, övergå till flergångsprodukter eller arbeta förebyggande mot nedskräpning (tex, genom pantsystem, information, nudging[3]). Hur företagen kommer att agera uppges bland annat bero på antalet produkter de släpper ut eller tillhandhåller på marknaden, storleken på den totala avgiften, kostnader för årsavgift och rapportering, 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, enligt konsekvensutredningen. Med motiveringen att avgiften endast är mellan 0,0595 och 2,74 öre per produkt förväntas inte konsumenter ändra sina beteenden i någon betydande utsträckning som innebär konsekvenser för företagen i form av minskad försäljning.

[3] *Nudging* definieras inte i konsekvensutredningen, men begreppet åsyftar en metod för att påverka människors beslut genom att göra det lättare att välja ett visst alternativ, utan att begränsa andra valmöjligheter eller införa ekonomiska incitament. Det handlar om att utforma omgivningen eller informationen på ett sätt som uppmuntrar önskade beteenden.

Det uppges vidare att de berörda producenterna redan i dag har vissa kostnader förknippade med nedskräpningsavgiften. I analysen av konsekvenserna av produktavgiften anges därför även dessa kostnader behöva beaktas eftersom det är de totala kostnaderna kopplat till nedskräpningsavgifterna som kan påverka hur berörda aktörer agerar.

Alla berörda producenter betalar enligt nedskräpningsförordningen en årsavgift. För förpackningsproducenter vars produkter omfattas uppges årsavgiften vara 3 000 kronor och för producenter som släpper ut tobaksprodukter på marknaden anges årsavgiften vara 6 000 kronor.

Producenter av de berörda produkterna uppges även sedan 2023 årligen rapportera uppgifter till Naturvårdsverket. Förslagsställaren bedömer att den årliga rapporteringen om antal produkter i genomsnitt tar mellan 60 - 300 minuter för ett företag. Med en antagen månadslön på 37 350 kronor[4] innan skatt innebär det en kostnad på cirka 400 – 2 100 kronor per år för ett företag.

Regelrådet gör följande bedömning. De direkta kostnaderna, såväl för att betala produktavgiften per företag som de administrativa kostnaderna associerade med den årliga rapporteringen, framgår tydligt av konsekvensutredningen. Redovisningen klargör också såväl *att* som *varför* kostnaderna förväntas övervältras på produkternas slutkunder. Förslagsställaren gör av den anledningen bedömningen att föreskriften inte direkt kommer att leda till att de berörda producenterna måste vidta några förändringar i verksamheten.

Regelrådets anser att konsekvensanalysen hade stärkts av ett tydligare resonemang kring detta. Däri borde det ha framhållits att kostnaderna i första hand kommer att bäras av producenterna. Att enbart argumentera för att kostnaderna bedöms övervältras till producenternas slutkunder och därigenom inte medföra några kostnader för producenterna föregår de berörda producenternas egna analyser på ett vis som framstår som svårt att göra rättvisande. Regelrådet uppskattar ändå den transparenta redovisningen avseende priselasticitet för cigaretter samt att anledningen till bedömningen att kostnaderna kommer att övervältras redovisas.

I och med att produktavgifterna gäller 2024 kommer dock kostnaderna som årets produktavgifter medför att belasta kommande kunder och således inte de som faktiskt har konsumerat varorna under innevarande år. Ett resonemang kring detta hade ytterligare bidragit till transparensen i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter godtagbar.

Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser

Påverkan på konkurrens

Föreskriften bedöms inte påverka de berörda producenternas inbördes konkurrensförhållanden på den svenska marknaden. Eftersom föreskriften omfattar alla producenter som

[4] Förslagsställaren har tillgått data från SCB (2023) för inköps-och orderassistenter samt för marknads- och försäljningsassistenter inom privat sektor.

släpper ut eller tillhandhåller berörda engångsplastprodukter på marknaden i Sverige förväntas föreskriften inte heller påverka företagens konkurrensförhållanden på marknader utanför Sverige.

Eftersom det bara är produkter som är helt eller delvis gjorda i plast som berörs uppges dock konkurrensen för berörda producenter försämras i förhållande till producenter som släpper ut eller tillhandhåller 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 uppges, utöver befintliga kostnader för rapportering, tillsynsavgifter och årsavgift, komma att 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.

Särskilda hänsyn till små företag

Förslagsställaren uppger att det varken i nedskräpningsförordningen eller i någon annan förordning med koppling till den aktuella produktavgiften finns några möjligheter att ta särskild hänsyn till små företag. Eftersom avgiften sätts per produkt uppges dock den totala kostnaden bli proportionerlig mot hur många produkter ett företag släpper ut eller tillhandhåller, oaktat företagets storlek.

Under antagandet att små företag sätter få engångsplastprodukter på marknaden betalar de en totalt sett lägre produktavgift. Eftersom även produkter från mindre företag bidrar till nedskräpningen uppges det heller inte finnas några tydliga argument som talar för att de ska undantas avgift eller att någon särskild hänsyn borde tas.

Det anges även att det inte finnas något som tydligt pekar på att förutsättningarna att övergå till produkter i andra material skiljer sig åt beroende på företagsstorlek. Förutsättningarna att övergå till flergångsalternativ uppges dock kunna vara svårare för små företag.

Generellt förväntas de företag som sätter ett mycket litet antal produkter på marknaden göra en förändring i verksamheten om kostnaden som det innebär bedöms vara motiverad utifrån de kostnader som nedskräpningsavgiften i stort medför (kostnader för rapportering, årsavgift och produktavgift). I nuläget anges det vara 137 producenter som har en total produktavgift som är lägre än 1 000 kronor.

Andrar relevanta konsekvenser

Förslagsställaren redogör tydligt för förslagets konsekvenser för miljön och slutkonsumenter. Dessa delar ligger dock utanför Regelrådets mandat att bedöma.

Regelrådet gör följande bedömning. I konsekvensutredningen redovisas det på ett tydligt sätt vilka konsekvenser förslaget kan medföra för de berörda företagens konkurrensförhållanden, också med hänsyn till små företag.

Regelrådet hade gärna sett en diskussion gällande på vilket sätt förslaget bedöms påverka de berörda företagens incitament att innovera. Vid framtagandet av nya produkter som fyller samma eller liknande funktion som de gamla är det möjligt att ett företag vinner marknads-andelar, såväl inom som utom Sverige.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser godtagbar.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

I konsekvensutredningen uppges att eftersom Naturvårdsverkets handlingsutrymme är begränsat till att fastställa nivån på produktavgiften enligt en angiven metod saknas utrymme för att vidta särskilda åtgärder för att begränsa förslagets kostnader. Det uppges dock att Naturvårdsverkets fastställande av kommunens kostnader för nedskräpning (se avsnitt 3.1) syftar till att de avgifter producenterna betalar inte ska överstiga kommunernas faktiska kostnader.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt att handlingsutrymmet att genomföra åtgärder för att begränsa de kostnader förslaget kan komma att medföra varit begränsade samtidigt som mätningar genomförts för att avgifterna inte ska bli för höga i relation till kommunernas faktiska kostnader för städning av berörda produkter.

Regelrådet finner redovisningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Den planerade tidpunkten för ikraftträdande för föreskriften är under hösten 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[5]. 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.

[5] 12 organisationer, bl.a. Svensk handel, Svenska Tobaksleverantörsföreningen och Livsmedelsföretagen räknas upp, se s.26-27.

Det uppges också att förslagsställarens bedömning är 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 genomfört.

Regelrådet gör följande bedömning. Det nämns att eventuella riktade kommunikationsinsatser kan bli aktuella. Det hade bidragit till transparensen i konsekvensutredningen om metoden för detta och vad som avgör om sådana insatser kan bli aktuella hade skrivits ut i konsekvensutredningen. Den information som finns är dock tillräckligt tydlig.

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

Hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas

I konsekvensutredningen uppges att föreskriften årligen ska revideras. Detta i och med att avgifterna ska fastställas utifrån aktuella uppgifter som så långt som möjligt återspeglar de faktiska kostnaderna som uppstår för att städa upp avfall från de utpekade engångsplastprodukterna.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen innehåller värdefull information om hur föreskrifterna ska revideras i syfte att återspegla de faktiska kostnaderna. Utvärderingen hade också kunnat innefatta om föreskrifterna, och/eller engångsplastdirektivet som helhet, faktiskt leder till minskad miljöpåverkan – vilket är regleringens yttersta syfte. Sådan information hade bidragit till en mer långtgående redovisning i denna delaspekt. Den information som finns bedöms dock vara tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Det anges att 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.

De produkter som anges i föreskrifterna uppges vara desamma som i 8 § nedskräpnings-förordningen och som enligt 9 § ska betalas från år 2024.

Naturvårdsverket anger att föreskrifterna in medför några övriga krav än att fastställa beloppen för respektive produkt, utifrån en i förordningen redan fastställd beräkning.

Det uppges också att regeringen tidigare bedömt Nedskräpningsförordningen vara i linje med kraven i engångsplastdirektivet, varför regeringen inte heller har 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 inga skäl att anmäla de nu aktuella föreskrifterna till kommissionen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt att föreskrifterna endast syftar till att fastställa aktuella belopp för produktavgifter och att kraven inte går utöver minimikraven.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Inget övrigt av relevans för Regelrådets bedömning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 11 september 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Stig-Dennis Nyström.

Anna-Lena Bohm
Ordförande

Stig-Dennis Nyström
Föredragande