

Skatt på engångsartiklar

Betänkande av Engångsartikelutredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:48

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25085-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 12 september 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på hur en skatt för att minska negativa miljöeffekter av engångsartiklar kan utformas (dir. 2019:55). Som särskild utredare förordnades från den 2 oktober 2019 kammarrättslagmannen Anders Bengtsson.

Anders Bengtsson svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Han har tagit råd av och mottagit underlag från experterna som därigenom deltagit i arbetet på ett viktigt sätt. I betänkandet används därför även ”vi-formen”. Det hindrar inte att skilda uppfattningar kan finnas.

Utredningen, som har antagit namnet Engångsartikelutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Skatt på engångsartiklar* (SOU 2020:48).

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i augusti 2020.

Anders Bengtsson

/Jenny Lundahl
Elisabet Kock

Övriga medverkande i utredningen

Experter (samtliga fr.o.m. den 8 oktober 2019 om inte annat anges)

Rättssakkunnige Jonas Ljungberg, Finansdepartementet

Departementssekreteraren Hanna Bertell, Näringsdepartementet

Departementssekreteraren Viktor Gunnarsson,

Finansdepartementet

Departementssekreteraren Jenny Oltner, Miljödepartementet

Rättsliga experten Pär Jönsson, Skatteverket

Miljöekonomen Elisabet Kock, Naturvårdsverket (t.o.m. 2019-10-31)

Miljöekonomen Emelie Aurell, Naturvårdsverket (fr.o.m. 2019-11-01)

Skattejuristen Robert Lönn, Svenskt Näringsliv

Materialflödesexperten Åsa Stenmarck, Naturvårdsverket (fr.o.m.

2019-12-03)

Sekreterare

Kammarrättsassessorn Jenny Lundahl (fr.o.m. 2019-09-25)

Miljöekonomen Elisabet Kock (fr.o.m. 2019-11-01)

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	27
1 Författningsförslag	39
1.1 Förslag till lag (0000:000) om skatt på engångsartiklar.....	39
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	44
1.3 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	46
1.4 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)	51
2 Uppdraget och dess genomförande	53
2.1 Vårt uppdrag enligt kommittédirektiven.....	53
2.2 Arbetssättet	53
2.3 Betänkandets disposition.....	54
3 Bakgrund	57
3.1 Inledning.....	57
3.2 Introduktion till engångsartiklar.....	57
3.2.1 Vad är en engångsartikel?.....	57
3.2.2 Olika slags engångsartiklar	58
3.2.3 Vanliga material till engångsartiklar	61
3.2.4 Vad är problemet med engångsartiklar?	72

3.3	Introduktion till cirkulär ekonomi och resurseffektivitet.....	74
3.3.1	Inledning.....	74
3.3.2	Dagens resursanvändning och behovet av att ställa om	74
3.3.3	Resurseffektivitet	75
3.3.4	Cirkulär ekonomi.....	76
3.4	Introduktion till avfall.....	77
3.4.1	Inledning.....	77
3.4.2	Avfallsstatistik.....	77
3.4.3	Avfallsmängderna ökar	78
3.4.4	Insamling, transport och behandling av avfall.....	79
3.4.5	Hantering av engångsartiklar som blir avfall.....	80
3.4.6	Konsekvenser av avfallshantering	83
3.5	Introduktion till nedskräpning	84
3.5.1	Inledning.....	84
3.5.2	Nedskräpning i stadsmiljö.....	84
3.5.3	Nedskräpning i parker	86
3.5.4	Nedskräpning i hav och natur	88
3.5.5	Nedbrytningstider för olika skräp	91
3.5.6	Orsaker bakom nedskräpning	91
3.5.7	Konsekvenser av nedskräpning	92
4	Regelverk, åtgärder och initiativ	95
4.1	Inledning	95
4.2	Sveriges miljömål	95
4.3	Regelverk på avfallsområdet	97
4.3.1	Avfallsdefinitionen.....	97
4.3.2	Avfallshierarkin	98
4.3.3	Insamling och hantering av avfall.....	99
4.3.4	Regelverk för förpackningar och förpackningsavfall	100
4.3.5	Ekonomiska eller marknadsbaserade styrmedel för förpackningar och avfall (pantssystem och skatter)	103

4.4	Regelverk om material och produkter i kontakt med livsmedel.....	106
4.4.1	Regler för användning av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel	106
4.4.2	Vad gäller för medhavda förpackningar vid avhämtning av mat och dryck?	108
4.5	Cirkulär ekonomi och åtgärder mot cirkularitet och resurseffektivitet i Sverige samt EU	109
4.5.1	Inledning	109
4.5.2	Samverkansprogram för cirkulär ekonomi.....	109
4.5.3	Utredningar på temat cirkulär ekonomi	110
4.5.4	Delegationen för cirkulär ekonomi	111
4.5.5	En nationell strategi för cirkulär ekonomi.....	113
4.5.6	EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi.....	113
4.5.7	EU:s strategi för plast i en cirkulär ekonomi.....	115
4.5.8	EU-direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet).....	116
4.5.9	Genomförande av engångsplastdirektivet i svensk rätt	119
4.5.10	EU:s gröna giv	120
4.5.11	EU-kommissionens förslag om en plastbaserad del i systemet för egna medel i EU-budgeten	121
4.5.12	En europeisk plastpakt	122
4.5.13	Förslag för en mer hållbar plastanvändning.....	123
4.6	Privata initiativ och trender i samhället på temat hållbarhet och cirkularitet	124
4.6.1	Inledning	124
4.6.2	Zero Waste	124
4.6.3	Förpackningsfria butiker.....	125
4.6.4	PantaPå.....	125
4.6.5	Pant på snusdosor.....	126
4.6.6	Pantsystem för flergångsalternativ	126

4.7	Svenska punktskatter på engångsartiklar	127
4.7.1	Inledning.....	127
4.7.2	Vad är punktskatt?	127
4.7.3	Tobaksskatt	128
4.7.4	Skatt på plastbärkassar	130
4.8	Internationell utblick – Hur gör man i andra länder?	130
4.8.1	Inledning.....	130
4.8.2	Norge.....	131
4.8.3	Danmark.....	131
4.8.4	Finland.....	131
4.8.5	Irland.....	133
4.8.6	Storbritannien.....	134
4.8.7	Belgien	138
4.8.8	Italien	138
4.8.9	Frankrike	140
4.8.10	Tyskland	140
4.8.11	Spanien.....	141
5	Val av styrmedel	143
5.1	Inledning	143
5.2	Samhällsekonomisk effektivitet och konsekvensanalys	143
5.3	Allmänt om styrmedel.....	145
5.4	Kriterier för val av styrmedel.....	148
5.5	Ett mål – ett styrmedel.....	149
5.6	Kostnadseffektivitet	150
5.7	Beteendeekonomi	152
5.8	Skatt som styrmedel.....	153
6	Vägval	157
6.1	Inledning	157
6.2	Syftet med en skatt på engångsartiklar.....	158
6.3	En skatt på alla engångsartiklar av plast	160
6.3.1	Inledning.....	160

6.3.2	Olika marknadsmisslyckanden – olika styrmedel.....	162
6.3.3	Engångsartiklar som är nödvändiga eller bättre än sina alternativ	164
6.3.4	Hur lagen skulle få utformas – konsekvenser för rättssäkerhet och administrativ börda	164
6.3.5	Det finns redan styrmedel för flera engångsartiklar av plast	165
6.3.6	EU-rättens betydelse för möjligheterna att införa en generell skatt.....	166
6.4	Differentiering av skatten utifrån plastens ursprung.....	166
6.4.1	Inledning	166
6.4.2	Återvunnen plast	167
6.4.3	Biobaserad plast	170
6.4.4	Nedbrytbar plast.....	172
6.5	Differentiering utifrån andelen plast i engångsartiklar	173
6.6	En skatt på engångsartiklar av andra material än plast.....	174
7	Urval av engångsartiklar för fortsatta överväganden	177
7.1	Inledning.....	177
7.2	Kriterier för urval.....	177
7.3	Analys och urval av engångsartiklar.....	180
7.3.1	Inledning	180
7.3.2	Förbrukning, avfallsmängder och klimatpåverkan	180
7.3.3	Materialåtervinning och nedskräpning.....	187
7.3.4	Hur väl olika engångsartiklar uppfyller urvalskriterierna.....	188
7.3.5	Engångsartiklar som går vidare till fortsatta överväganden	190
7.3.6	Engångsartiklar som vi inte går vidare med	191
8	Muggar och livsmedelsbehållare.....	209
8.1	Inledning.....	210
8.2	Behövs ytterligare styrning?.....	210

8.2.1	Inledning.....	210
8.2.2	Vad vet vi om dagens förbrukningsnivå?	210
8.2.3	Vad vet vi om miljöeffekterna från dessa engångsartiklar?	212
8.2.4	Vad vet vi om drivkrafter och beteenden som orsakar miljöproblemet?	219
8.2.5	Referensalternativ – Vad händer om dagens situation består?	221
8.3	Är skatt ett möjligt och lämpligt styrmedel här?	225
8.3.1	Inledning.....	225
8.3.2	Finns det några hinder mot beskattning?	226
8.3.3	Går det att avgränsa och definiera det skattepliktiga området?	227
8.3.4	Vilka EU-rättsliga aspekter behöver beaktas?	234
8.3.5	Vilka uppbördsfrågor och administrativa aspekter behöver beaktas?	238
8.3.6	Vad har en skatt för potential att kunna nå målen?	242
8.3.7	Är skatt rätt styrmedel eller finns det något annat styrmedel som är mer lämpligt?	245
8.4	Sammanfattning och slutsatser om behovet av styrning samt valet av styrmedel	251
8.5	Skattens huvudsakliga utformning	252
8.6	Skattepliktiga varor.....	253
8.6.1	Inledning.....	253
8.6.2	Definitioner	254
8.6.3	Undantag från skatteplikt för vissa livsmedelsbehållare.....	262
8.7	Beräkning av skatten	264
8.7.1	Inledning.....	264
8.7.2	Beskattning per engångsartikel	265
8.7.3	Skattens nivå.....	266
8.8	Skattskyldiga och skattskyldighetens inträde.....	273
8.8.1	Skattskyldiga och skattskyldighetens inträde	273
8.8.2	Undantag från skattskyldighetens inträde i vissa fall.....	276

8.9	Förfarandet.....	278
8.9.1	Förfarandet vid beskattning.....	278
8.9.2	Beslut angående status som lagerhållare.....	279
8.10	Personuppgiftsbehandling.....	279
8.11	Överensstämmelse med EU-rätten.....	282
8.12	Följändringar.....	286
8.13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	287
8.14	Plan för utvärdering av skatten	288
9	Förpackningar för godis, glass och snacks	293
9.1	Inledning.....	293
9.2	Behövs ytterligare styrning?.....	294
9.2.1	Inledning	294
9.2.2	Vad vet vi om dagens förbrukningsnivå?	294
9.2.3	Vad vet vi om miljöeffekterna från dessa engångsartiklar?	295
9.2.4	Vad vet vi om drivkrafter och beteenden som orsakar miljöproblemet?	300
9.2.5	Referensalternativet – Vad händer om dagens situation består?	302
9.3	Är skatt ett möjligt och lämpligt styrmedel här?.....	304
9.3.1	Inledning	304
9.3.2	Finns det några hinder mot beskattning?	305
9.3.3	Går det att avgränsa och definiera det skattepliktiga området?	306
9.3.4	Vilka EU-rättsliga aspekter behöver beaktas?	310
9.3.5	Vilka uppbördsfrågor och administrativa aspekter behöver beaktas?.....	312
9.3.6	Vad har en skatt för potential att kunna nå målen?.....	312
9.4	Finns det något annat lämpligt styrmedel som vi bör föreslå?.....	317
9.4.1	Inledning	317

9.4.2	Är det möjligt och lämpligt att införa ett obligatoriskt pantsystem för dessa produkter? ...	319
9.5	Sammanfattning och slutsatser	321
10	Översyn för ökad efterlevnad av nedskräpningsförbudet	325
10.1	Inledning	325
10.2	Nedskräpningens omfattning, orsaker och konsekvenser.....	326
10.2.1	Inledning.....	326
10.2.2	Nedskräpning i städer och parker	326
10.2.3	Nedskräpning i hav och natur	327
10.3	Nedbrytningstider för olika sorters skräp	328
10.4	Orsaker bakom nedskräpning.....	328
10.5	Konsekvenser av nedskräpning.....	328
10.6	Vems ansvar?.....	329
10.6.1	Inledning.....	329
10.6.2	Ansvar för avfall	329
10.6.3	Renhållningsansvar.....	330
10.6.4	Utökat producentansvar för engångsplastprodukter i nytt EU-direktiv	330
10.7	Nedskräpningsförbud och straffansvar.....	331
10.7.1	Förbud mot nedskräpning	331
10.7.2	Straffansvar för nedskräpning	332
10.7.3	Hur efterlevs nedskräpningsförbudet?	336
10.8	Internationell utblick – Hur gör man i andra länder?	337
10.9	Bör något göras för att öka efterlevnaden av nedskräpningsförbudet?	338
10.9.1	Bör det straffbara området ses över?	338
10.9.2	Bör sanktionsväxling övervägas?	343
10.9.3	Information, infrastruktur och aktiviteter som kan minska nedskräpningen	347

11	Förslagets konsekvenser	349
11.1	Inledning.....	349
11.2	Syftet med skatten	350
11.3	Skattens nivå.....	350
11.4	Skattens effekt och samhällsekonomiska konsekvenser	351
11.4.1	Uppskattningar av effekter i andra länder	351
11.4.2	Möjliga effekter av skatten i Sverige.....	353
11.4.3	Önskvärda effekter av skatten i Sverige	355
11.4.4	Oönskade effekter av skatten	358
11.4.5	Påverkan på arbetstillfällena	360
11.4.6	Effekter på klimatet.....	362
11.4.7	Effekter på nedskräpning	363
11.4.8	Effekter på resursförbrukning	363
11.5	Coronapandemins påverkan på skattens effekt	365
11.6	Offentligfinansiella effekter	367
11.7	Konsekvenser för företag	371
11.7.1	Tillverkare och importörer av engångsartiklar	371
11.7.2	Administrativa kostnader för skattskyldiga.....	374
11.7.3	Restauranger och kaféer.....	375
11.7.4	Dagligvaruhandeln.....	381
11.7.5	Livsmedelsföretag.....	382
11.7.6	Företag som erbjuder alternativa lösningar	382
11.7.7	Tillverkare och importörer av flergångsartiklar...	383
11.7.8	Konsekvenser för små och medelstora företag....	383
11.8	Konsekvenser för berörda myndigheter och domstolar.....	384
11.9	Konsekvenser för konsumenterna.....	386
11.10	Konsekvenser för kommuner och regioner	387
11.11	Fördelningseffekter	388
11.12	Förslagets förutsättningar att klara de nationella miljökvalitetsmålen	389

11.13 Förslagets förhållande till EU-rätten	390
11.14 Sammanfattning av konsekvenserna.....	390
12 Författningskommentar	393
12.1 Förslaget till lag om skatt på engångsartiklar	393
12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	407
12.3 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	408
12.4 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)	409
Särskilt yttrande.....	411
Bilaga	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:55.....	421

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt uppdrag är att utreda och lämna förslag på en miljöskatt på engångsartiklar. Målet är att skatten ska vara ett styrmedel för att understödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi. Den ska också minska de negativa miljöeffekterna av att engångsartiklar inte tas om hand och därför skräpar ned. En minskad användning av engångsartiklar kan även förebygga avfall och bidra till minskade utsläpp av växthusgaser i produktionsledet och avfallshanteringen. Vi ska lämna förslag på hur skatten ska avgränsas, vem som ska vara skattskyldig och med vilka belopp skatten ska betalas. I den utsträckning som det är motiverat ska vi också utreda andra lösningar än beskattning som kan minska användningen av engångsartiklar och därmed minska nedskräpningen och uppkomsten av avfall. Om sådana alternativa lösningar bedöms vara mer kostnadseffektiva eller av andra skäl mer motiverade än beskattning ska dessa lösningar presenteras.

Bakgrund

En engångsartikel är en produkt som är avsedd för enstaka eller kortvarig användning. Den är inte avsedd för att under sin livscykel återanvändas flera gånger. Vi använder i vårt samhälle i dag stora mängder engångsartiklar. Den stora förbrukningen av engångsartiklar beror på att det är bekvämt att använda dem, de är lätta att få tag på och de behöver inte rengöras efter användning. Det är också lätta att göra sig av med. Men framför allt är de billiga.

En ökad användning av engångsartiklar leder till ökad nedskräpning. Vissa engångsartiklar – särskilt de som används för mat och

dryck som intas på språng – hamnar högt upp i statistiken för det vanligaste skräpet i städer och parker samt vid stränder.

Produkter som bara används en gång och sedan blir avfall är inte resurseffektiva. Det innebär att vi extraherar resurser, förädlar produkter, använder dem en kort stund och sedan slänger dem, ofta utan att materialåtervinna dem och i vissa fall i naturen. Eftersom många engångsartiklar innehåller plast bryts de inte ned naturligt i miljön och de bidrar även till högre koldioxidutsläpp än till exempel pappersprodukter.

Överväganden och förslag

Val av styrmedel

Vi ska i första hand föreslå en skatt på engångsartiklar, men i uppdraget ingår också att i den utsträckning det är motiverat utreda andra lösningar än beskattning. I ett kapitel behandlar vi hur olika styrmedel uppfyller kriterier som är viktiga vid valet av styrmedel. Vi diskuterar hur olika styrmedel kan åtgärda identifierade marknadsmisslyckanden. En viktig orsak till att engångsartiklar förbrukas i så hög grad är att de är billiga och att priset inte återspeglar den miljöpåverkan som artiklarna orsakar. En skatt är ett effektivt styrmedel för att åtgärda ett marknadsmisslyckande som kan hänföras till ekonomiska faktorer. En skatt ger företag och konsumenter möjlighet att anpassa sig i olika grad utifrån sina individuella förutsättningar är därmed ett mer kostnadseffektivt styrmedel än ett förbud.

Övergripande vägval

I ett kapitel diskuterar vi övergripande vägvalsfrågor avseende beskattningsbara produkter och material.

En viktig vägvalsfråga är om det är möjligt och lämpligt att beskatta alla engångsartiklar av plast. Plast är ett vanligt råvarumaterial till engångsartiklar. Hela 40 procent av plastproduktionen går till tillverkning av engångsförpackningar, såväl i Europa som globalt. Plastproduktionen i världen har tjugodubblats sedan 1960-talet och spås att fördubblas igen under de kommande 20 åren. Så länge produktionen och användningen av engångsartiklar fortsätter att följa linjära

materialflöden ger det konsekvenser som är negativa och allvarliga för miljön. Nedskräpningsstatistiken visar att engångsartiklar med plast är mycket vanliga skräpföremål. En central fråga är därför om inte ett förstahandsalternativ för oss vore att beskatta alla engångsartiklar av plast.

Vi föreslår dock inte en skatt på alla engångsartiklar. Skälen är följande. Det finns ingen gemensam förklaring till den stora förbrukningen av engångsartiklar, utan det är olika marknadsmisslyckanden som förklarar användningen av skilda kategorier av engångsartiklar. Det är därför svårt att komma till rätta med problemen genom en gemensam lösning. En generell skatt på engångsartiklar skulle även behöva förses med ett stort antal undantag, eftersom vissa engångsartiklar är nödvändiga i samhället samtidigt som det saknas bra alternativ. Lagstiftningen skulle därför bli komplicerad. För vissa engångsartiklar finns det vidare redan andra styrmedel eller är sådana på väg att införas. Det är ofta olämpligt att flera styrmedel träffar samma produkt. Det kan även vara svårt att förena en allmän skatt på engångsartiklar med våra internationella åtaganden, till exempel EU:s statsstödsregler.

En annan viktig fråga är om skatten bör differentieras för att gynna artiklar av material som är biobaserat, återvunnet eller helt bryts ner i naturen.

Vi är i princip positiva till att det inom ramen för en skatt på engångsartiklar differentieras till förmån för återvunnen plast. Det finns goda argument för att användningen av återvunnen plast behöver stimuleras och en skattelättnad skulle i och för sig kunna vara ett sådant ekonomiskt styrmedel som kan ge positiva effekter. Om en sådan differentierad skatt ska införas krävs att det finns tydliga definitioner för återvunnen plast och tillförlitliga metoder som gör det möjligt att verifiera andelen återvunnet material i en produkt. Detta saknas i dagsläget. Det finns ännu ingen etablerad och gemensam standard för hur man definierar återvunnen plast. Därmed saknas sådana möjligheter till kontroll och spårbarhet som krävs för en differentierad skatt. Ett arbete pågår med att ta fram globala standarder på området och det kan därför ganska snart finnas anledning att överväga differentiering på nytt.

Liknande problem finns även för differentiering till förmån för biobaserad plast. Där finns vissa gemensamma standarder, men dagens analysmetoder är kostsamma och lämpar sig mindre bra för enskilda

produkter. Även här pågår dock arbete och snart kan mer tillgängliga och mindre kostsamma analyser finnas i Europa. Det finns även andra skäl som talar mot differentiering, som till exempel att tillgången på bioplast är begränsad och att biobaserad plast liksom fossilbaserad plast inte bryts ned om den hamnar i naturen.

Det finns nedbrytbara plaster som fått positiva resultat i livscykelanalyser, men flera skäl talar emot en differentiering för nedbrytbar plast. Några av dessa skäl är att sådan plast återvinns genom industriell kompostering, vilket det saknas möjlighet till i hela norra Europa. Det har hittills inte heller kunnat verifieras vetenskapligt att nedbrytbara plaster bryts ned fullständigt i miljön, och utgångspunkten får därför tills vidare vara att de orsakar samma slags problem vid nedskräpning som andra plaster.

Vi anser därför att det i nuläget inte bör föreslås differentierade skattesatser utifrån vilken plastråvara som används, men frågan bör övervägas på nytt när skatten ska utvärderas. Dock bör skatten differentieras genom olika skattesatser för att ta hänsyn till hur mycket plast en produkt innehåller.

Vårt uppdrag gäller i första hand engångsartiklar som innehåller plast. Engångsartiklar av andra material ska också utredas, om materialen inte är fullständigt biologiskt nedbrytbara och om artiklarna leder till såväl nedskräpning som andra negativa miljöeffekter, eller om det är särskilt befogat med hänsyn till skattens syften. Vi har inte funnit tillräckligt starka argument för att utsträcka det skattepliktiga området till engångsartiklar utan plast, och vi bedömer att en utfasning av plasten kan ses som ett första steg som sker parallellt med en övergång till flergångsprodukter.

Urval av engångsartiklar för fortsatta överväganden

En viktig del av uppdraget är att utreda vilka engångsartiklar som ska omfattas av den tänkta skatten. Utifrån skattens syften och andra utgångspunkter som framgår av kommittédirektiven har vi tagit fram ett antal kriterier för att välja ut engångsartiklar till vidare analys:

1. Det är en engångsartikel.
2. Engångsartikeln innehåller
 - plast, eller
 - andra material som inte är fullständigt biologiskt nedbrytbara, om engångsartikeln leder till nedskräpning och andra negativa miljöeffekter, eller
 - andra material, om det är särskilt befogat med hänsyn till skattens syfte.
3. Engångsartikeln omfattas inte av annan punktskatt.
4. Engångsartikeln får tillhandahållas på marknaden, dvs. den är inte förbjuden och inte heller på väg att bli förbjuden.
5. Engångsartikeln har negativ miljöpåverkan
 - vid nedskräpning i hav och natur,
 - genom att den förbrukar relativt stora mängder resurser i form av råvaror, energi och andra insatsvaror,
 - genom att den ger upphov till stora avfallsmängder,
 - genom att den inte materialåtervinns eller endast materialåtervinns i låg grad, och
 - genom att den ger upphov till utsläpp av växthusgaser vid tillverkning eller avfallshantering.

De engångsartiklar som vi valt ut för fortsatta överväganden uppfyller samtliga av kriterierna 1–4 och alla delkriterier under punkten 5.

Efter en analys av förbrukningsnivåer, avfallsmängder och miljöpåverkan för olika slags engångsartiklar, samt huruvida de omfattas av befintliga styrmedel som kan påverka om de bör övervägas för en skatt på engångsartiklar eller inte, har vi valt att gå vidare med engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare samt förpackningar för godis, glass och snacks. Det finns också andra artiklar som har hög förbrukning, leder till stora avfallsmängder och bidrar till klimatpåverkan. Dessa är bland annat dryckesbehållare, engångshandskar, blöjor och mensskydd. Vi har dock av olika skäl valt att inte gå vidare med dessa.

Muggar och livsmedelsbehållare

Vi föreslår att det införs en skatt på engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare. Skälen till detta är följande. Dessa produkter förbrukas i dag i stora mängder och förbrukningen väntas även öka. De står också för stora avfallsflöden och det är endast en liten andel av dem som materialåtervinns efter användning. Vidare hamnar de högt upp i statistiken för nedskräpning i städer och parker samt vid stränder. Det finns också krav från EU om att medlemsländerna måste vidta nödvändiga åtgärder för att på ett ambitiöst och bestående sätt minska förbrukningen av sådana produkter. Sverige har därmed skyldighet att vidta åtgärder för minskad förbrukning. En minskad förbrukning av sådana engångsartiklar väntas leda till minskad miljöpåverkan i form av minskad resursförbrukning, minskad uppkomst av avfall och minskade utsläpp av växthusgaser i produktions- och avfallsledet. En minskad förbrukning av sådana engångsartiklar till förmån för flergångsalternativ leder också till minskad nedskräpning och ökad cirkularitet.

Vi föreslår att skatt tas ut på dessa produktkategorier om de helt eller delvis består av plast och är avsedda för engångsbruk. Skatt ska betalas med 5 kronor per mugg och med 7 kronor per livsmedelsbehållare, men avdrag får göras för muggar och livsmedelsbehållare med ett lågt plastinnehåll. Vid högst 1 procents plastinnehåll får avdrag göras med 4 kronor av den skatt som annars ska betalas för en mugg och med 5 kronor av den skatt som annars ska betalas för en livsmedelsbehållare. Vid högst 10 procents plastinnehåll får avdrag göras med 2 kronor av den skatt som annars ska betalas för en mugg och 3 kronor av den skatt som annars ska betalas för en livsmedelsbehållare. Skattskyldiga är de som tillverkar, för in, tar emot eller importerar skattepliktiga varor. Från skattskyldighet undantas dock införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor i mycket ringa omfattning. Vidare görs även undantag för en fysisk persons tillverkning, införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som är avsedda för dennes eller familjens personliga bruk.

Förutom en ny lag om skatt på engångsartiklar föreslås även vissa följdändringar i andra lagar. Förslagen i de delar som rör registrering som godkänd lagerhållare föreslås träda i kraft den 1 september 2021. Förslagen i övriga delar föreslås träda i kraft den 1 november 2021.

En utvärdering av skatten bör ske inom två år från införandet. Det som då bör utvärderas är hur effektiv skatten har varit för att styra mot en minskad förbrukning och om det finns anledning att ändra på något i skattens utformning.

Förpackningar för godis, glass och snacks

Vi har övervägt men valt att inte föreslå en skatt på engångsartiklar i form av förpackningar för godis, glass och snacks. Vi har även övervägt men valt att inte föreslå ett obligatoriskt pantsystem. Vi föreslår inte heller att det för närvarande införs något annat styrmedel för dessa artiklar, utöver de styrmedel som nu ändå är på väg att införas till följd av nya krav från EU.

Förpackningar som används för godis, glass och snacks bedöms kunna utgöra sådana engångsartiklar som den tänkta skatten ska omfatta. De hamnar högt upp i nedskräpningsstatistiken i städer och parker samt vid stränder. De används bara en gång och blir sedan avfall. Vidare består de ofta av komplexa materialsammansättningar som gör det svårt att återvinna materialen, varför en stor del av de förpackningar som samlas in går till förbränning. Eftersom många av förpackningarna innehåller plast bidrar de även till högre koldioxidutsläpp än till exempel pappersförpackningar.

Skatter och avgifter är ofta lämpliga styrmedel för att uppnå en beteendeförändring, men i det här fallet är det svårt att se hur en skatt kan styra mot mer miljövänliga förpackningslösningar och därmed leda till miljövinster på ett sådant sätt att skattens syfte återspeglas. Utifrån en diskussion om priselasticitet för den här typen av varor bedöms en prisökning i form av en skatt inte leda till en betydande minskad efterfrågan. En skatt bedöms därför ha låg potential att kunna nå de mål vi vill uppnå. Inom EU har det nyligen beslutats om förändringar med krav på åtgärder som styr uppåt i avfallshierarkin och de riktar sig framför allt mot producenter som sätter förpackningar på marknaden. En skatt där konsumenten inte har möjlighet att välja ett annat mer miljövänligt alternativ som inte beskattas kan leda till en minskad efterfrågan på själva livsmedlet, vilket i sin tur leder till minskad omsättning hos de företag som sätter dessa produkter på marknaden. Vi vet ännu inte vilken effekt de nya EU-reglerna kan få, men det kan finnas skäl att inte införa ytterligare ett styr-

medel som styr mot samma mål och där det är osäkert vilken effekt en skatt kan få.

Vi har diskuterat andra styrmedel för denna kategori såsom förbud och information samt även övervägt ett obligatoriskt pantsystem. Av olika skäl föreslår vi inget av dessa alternativa styrmedel. I stället bör effekterna av kommande styrmedel avvaktas. Senare kan det bli aktuellt att ompröva frågan om ytterligare styrmedel.

Översyn för ökad efterlevnad av förbudet mot nedskräpning

Ett av syftena med vårt förslag om beskattning är att minska de negativa miljöeffekterna av nedskräpning. Vårt förslag om skatt leder till att färre muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk finns i omlopp, vilket bör minska antalet sådana produkter som skräpar ned. Att nedskräpning sker beror dock inte bara på utbudet av dessa artiklar. Det beror också på informationsbrist och bristande efterlevnad av förbudet mot nedskräpning. Vi ägnar därför ett kapitel åt nedskräpningsfrågan i sig. Vi ser över de problem som är förknippade med bristande efterlevnad av nedskräpningsförbudet och resonerar kring vilka eventuella förändringar av nuvarande sanktionsystem som kan vara relevanta att utreda vidare. Våra slutsatser är att straffbestämmelserna för nedskräpning bör ses över, och att det därvid särskilt bör övervägas om undantaget för ringa nedskräpningsförseelse ska slopas, alternativt om avkriminalisering och sanktionsväxling ska ske för nedskräpningsförseelse.

Konsekvenser

Den föreslagna skatten beräknas i ett inledande skede förstärka de offentliga finanserna med ungefär 3,8 miljarder kronor per år. Intäkterna minskar sedan gradvis när det sker en allt större övergång från engångsartiklar i plast till flergångsartiklar och engångsartiklar i andra material än plast.

En minskad förbrukning av muggar och livsmedelsbehållare leder till flera miljövinster. En övergång till flergångsprodukter minskar förbrukningen av resurser som används vid tillverkning och förebygger även mängden avfall som uppstår. Klimatpåverkan minskar vid en övergång till flergångsalternativ, förutsatt att de används till-

räckligt många gånger. Om engångsartiklar i plast byts ut mot engångsartiklar i förnybara material minskar också utsläppen av koldioxid. I stället kan förbrukningen av andra resurser öka, som till exempel markanvändning och vattenförbrukning. Nedskräpningen förväntas minska i takt med att förbrukningen av engångsartiklar minskar. Den negativa miljöpåverkan som orsakas av nedskräpning av artiklar i plast förväntas minska när dessa byts ut mot plastfria material som lättare bryts ned i naturen.

Skatten förväntas ge incitament till samtliga aktörer att öka användningen av muggar och livsmedelsbehållare för flergångsbruk samt muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk i andra material än plast. Den föreslagna avdragsmöjligheten som medger en lägre beskattning förväntas vidare ge incitament för en ökad användning av engångsartiklar med ett lägre plastinnehåll.

Hur stor effekten av skatten blir beror på hur aktörerna reagerar på skatten. Vi bedömer att det finns fem scenarier som kan uppstå när skatten införs:

1. Stor minskning av förbrukningen och en positiv miljöeffekt, därför att de flesta konsumenter väljer att använda egna muggar och livsmedelsbehållare eller går med i ett pantsystem för flergångsalternativ.
2. Stor minskning av förbrukningen och en positiv miljöeffekt, därför att skatten skapar möjligheter till utveckling och innovation av muggar och livsmedelsbehållare i material som är bättre för miljön än plast.
3. Ingen effekt, därför att konsumenter fortsätter att köpa muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk trots höjda priser.
4. Ingen positiv miljöeffekt, därför att skatten i stället skapar incitament att använda material som är miljömässigt sämre.
5. Konsumenter väljer bort att köpa mat och dryck för avhämtning, vilket leder till negativa konsekvenser för företag som sätter produkterna på marknaden samt för kaféer och restauranger som förlorar viktiga kundgrupper.

Enligt våra antaganden beräknas skatten i ett inledande skede leda till en minskad förbrukning av muggar och livsmedelsbehållare med cirka 25 procent. En minskad efterfrågan på beskattade muggar och

livsmedelsbehållare påverkar företag som tillverkar och importerar dessa engångsartiklar. De flesta företag bör dock kunna ställa om till att sälja flergångsalternativ och att öka utbudet av plastfria artiklar i takt med att sådana blir tillgängliga på marknaden.

Kaféer och restauranger som säljer mat och dryck för avhämtning kan minska sina kostnader genom att antingen erbjuda kunder att använda egen medhavd mugg och matlåda eller genom att hyra in sig i ett roterande pantsystem för flergångsalternativ, där man själv diskar flergångsalternativen alternativt köper disk tjänster externt. De undviker då kostnader för inköp av engångsartiklar men får i stället kostnader för diskning. Våra beräkningar visar att kostnaden för diskning inte blir högre än kostnaden för inköp av engångsartiklar. Den ökade kostnad som uppkommer på beskattade artiklar förväntas övervältras på konsumenten, vilket kan innebära en risk att konsumenter väljer att inte köpa mat och dryck för avhämtning i samma omfattning som tidigare. Det kan leda till en minskad omsättning för kafé- och restaurangbranschen samt minskade arbetstillfällen.

Skatten förväntas samtidigt skapa nya affärsmöjligheter för företag som tillverkar och importerar flergångsartiklar samt för företag som kan erbjuda tjänster som till exempel roterande pantsystem för flergångsalternativ eller försäljning av disk tjänster. Pantsystemen kan i sin tur skapa en efterfrågan på digitala lösningar som kan användas för sådana system. Samtliga möjligheter innebär ett ökat behov av arbetskraft.

Små företag som kan påverkas negativt av skatten är mindre kaféer och restauranger samt så kallade food trucks, food courts och mindre kiosker som saknar egna disk möjligheter och som har begränsade möjligheter att köpa in externa disk tjänster.

Dagligvarubutiker som säljer färdigförpackad mat och dryck för avhämtning påverkas av skatten. Eftersom det inte finns samma möjlighet för konsumenten att välja ett flergångsalternativ innebär skatten ökade kostnader för konsumenten, vilket i sin tur kan leda till att de i stället väljer att köpa mat och dryck för avhämtning vid konkurrerande kaféer och restauranger. Dagligvarubutiker som säljer muggar och tallrikar i storpack påverkas också av skatten då en kraftigt minskad efterfrågan kan förväntas som ett resultat av skatten. De livsmedelsföretag som säljer färdigförpackad mat till dagligvaruhandeln kan också påverkas av skatten.

För en genomsnittlig konsument beräknas skatten medföra merkostnader på ungefär 300–900 kronor per år, om de fortsätter köpa mat och dryck i beskattade muggar och livsmedelsbehållare. Om konsumenten i stället väljer att köpa mat och dryck i flergångsalternativ uppstår ingen kostnadsökning. I stället kan det leda till lägre priser, eftersom kostnaderna för inköp av engångsartiklar inte längre läggs på priset. Skatten förväntas påverka singelhushåll och personer i åldrarna 18–29 år i högre grad då det är de som mest frekvent köper mat och dryck för avhämtning. Kvinnor och män förväntas påverkas i lika hög grad av skatten.

De skattskyldiga förväntas få ökade administrativa kostnader på i genomsnitt cirka 37 000 kronor per år och företag.

Under utredningstiden har en pandemi med ett nytt coronavirus uppstått. Det är i nuläget svårt att bedöma hur den rådande pandemin kommer att påverka samhället i stort och de branscher som är särskilt berörda. Vi har därför inte kunnat ta hänsyn till detta när vi har tagit fram våra förslag.

Summary

Remit

Our remit is to investigate and submit proposals for an environmental tax on single-use items. The goal is for the tax to be a policy instrument to support a transition to a more resource-efficient and bio-based circular economy. It should also mitigate the negative environmental impact of inappropriate disposal of single-use items that results in littering in the environment. Reduced use of single-use items can also prevent waste and contribute to reduced greenhouse gas emissions at the production stage and in waste management. We will propose the scope of the tax, who will be liable to pay tax and in what amounts the tax will be payable. To the extent that this is justified, we will also investigate solutions other than taxation that can reduce the use of single-use items and thus reduce littering and waste generation. If such alternative solutions are judged to be more cost-effective, or more justifiable than taxation for other reasons, these solutions will be presented.

Background

A single-use item is a product intended for single or short-term use. It is not intended to be reused several times during its life cycle. We use large quantities of single-use items in our society today. The high consumption of single-use items is due to them being convenient to use, easy to obtain and not requiring cleaning after use. They are also easy to dispose of. But, above all, they are inexpensive.

Greater use of single-use items leads to greater littering. Some single-use items – especially those used for food and beverages consumed on the go – rank high in the statistics for the most common litter in towns and parks, as well as at beaches.

Products that are used only once and then become waste are not resource efficient. With single use, we extract resources, refine products, use them for a short time and then discard them, often without recycling the material and in some cases in nature. Since many single-use items contain plastic, they do not naturally degrade in the environment, and also contribute to higher carbon dioxide emissions than, for example, paper products.

Considerations and proposals

Choice of instruments

We are to primarily propose a tax on single-use items, but the remit also includes investigating solutions other than taxation, to the extent that this is justified. In one chapter, we discuss how different instruments meet the criteria that are important when selecting instruments. We discuss how different instruments can address failures identified in the market. An important reason why single-use items are consumed to such a great extent is that they are inexpensive and the price does not reflect the environmental impact they have. A tax is an effective instrument to remedy a market failure that can be attributed to economic factors. It gives companies and consumers the opportunity to adapt to varying degrees based on their individual circumstances and is thus a more cost-effective instrument than a prohibition.

Overarching choice of path

In one chapter, we discuss overarching issues regarding taxable products and materials.

An important question when choosing the path forward is whether it is possible and appropriate to tax all single-use plastic items. Plastic is a common raw material for single-use items. As much as 40 per cent of the plastic produced goes to the manufacture of single-use packaging, both in Europe and globally. Plastic production worldwide has increased twentyfold since the 1960s and is projected to double again over the next 20 years. As long as the production and use of single-use items continues to follow linear material flows, there will be

serious negative consequences for the environment. Littering statistics show that single-use plastic items are very common among litter. A key question, therefore, is whether perhaps a first choice for us would be to tax all single-use plastic items.

We do not propose a tax on all single-use items. The reasons are as follows. There is no single explanation for the high consumption of single-use items, but there are various market failures that explain the use of different categories of single-use items. It is therefore difficult to solve the problems through a single solution. A general tax on single-use items would also require a large number of exceptions, as some single-use items are necessary in society in the absence of any decent alternatives. Legislation would be complicated. Furthermore, for some single-use items, other instruments are already in use, or are about to be introduced. It is often unproductive that several policy instruments apply to the same product. It may also be difficult to reconcile a general tax on single-use items with our international commitments, such as EU state aid rules.

Another important question is whether the tax should be differentiated to favour items made of materials that are bio-based, recycled or fully biodegradable.

In theory, we are positive towards taxation being differentiated in favour of recycled plastic within the framework of a tax on single-use items. There are sound arguments in favour of the need to stimulate the use of recycled plastic, and tax relief could in itself be such an economic policy instrument that could have positive effects. If such a differentiated tax is to be introduced, there must be clear definitions of recycled plastics and reliable methods that allow verification of the proportion of recycled material in a product. This is currently lacking. There is as yet no established common standard for defining recycled plastics. Thus, there are no possibilities to control or trace the amount of recycled material which would be needed for a differentiated tax. Work is underway to develop global standards in this area, and there may soon be reason to reconsider differentiation.

Similar problems also exist for differentiation in favour of bio-based plastics. There are some common standards, but today's methods of analysis are expensive and less suitable for individual products. Here, too, work is in progress, and soon more accessible and less costly analyses may be available in Europe. There are also other arguments against differentiation, such as that the availability of bio-

plastics is limited and, like fossil-based plastics, bio-based plastics do not degrade if they end up in the environment.

There are degradable plastics that have had positive results in life cycle analyses, but there are several arguments against differentiation for degradable plastics. For example, such plastics are recycled through industrial composting, which is not possible throughout northern Europe. Nor has it been scientifically verified thus far that biodegradable plastics fully degrade in the environment, and so the assumption until further notice should be that they cause the same kinds of littering problems as other plastics.

We therefore believe that, at present, differentiated tax rates should not be proposed based on the type of plastic raw material that is used, but the issue should be reconsidered when the tax is to be evaluated. However, the tax should be differentiated through different tax rates to take into account how much plastic a product contains.

Our remit primarily concerns single-use items containing plastic. Single-use items made of other materials should also be investigated if the materials are not fully biodegradable and if the items result in both littering and other forms of negative environmental impact, or if this is specifically justified for the purposes of the tax. We have not found sufficiently strong arguments to extend the scope of taxation to single-use items not containing plastic, and we assess that the phasing-out of plastic can be seen as an initial step that is taking place concurrently with a transition to multiple-use articles.

Selection of single-use items for further consideration

An important part of the assignment is to investigate which single-use items should be covered by the intended tax. Based on the objectives of the tax and other assumptions stated in the committee's terms of reference, we have developed a number of criteria for selecting single-use items for further analysis:

1. The item is a single-use item.
2. The single-use item contains
 - plastic, or

- other materials that are not fully biodegradable, if the single-use item results in littering and other negative environmental effects, or
 - other materials, if specifically justified for the purpose of the tax.
3. The single-use item is not subject to other excise duty.
 4. The single-use item may be made available on the market, i.e. it is not prohibited, nor is it about to become prohibited.
 5. The single-use item has a negative environmental impact
 - when littered in the sea and in nature,
 - due to it consuming relatively large quantities of resources in the form of raw materials, energy and other inputs,
 - due to it generating large quantities of waste,
 - due to it not being recycled, or only to a limited extent, and
 - due to it giving rise to greenhouse gas emissions during manufacture or waste management.

The single-use items we have selected for further consideration fulfil all of criteria 1–4 and all sub-criteria under point 5.

After analysing consumption levels, waste quantities and environmental impact for different types of single-use items, as well as whether they are covered by existing instruments that can affect whether or not they should be considered for a tax on single-use items, we have chosen to proceed with single-use items in the form of cups for beverages and food containers, as well as packaging for sweets, ice cream and snacks. There are also other items that have high levels of consumption, lead to large quantities of waste and contribute to climate impact. These include beverage containers, disposable gloves, nappies and sanitary towels/tampons. However, for various reasons we have chosen not to proceed with these.

Cups for beverages and food containers

We propose the introduction of a tax on single-use items in the form of cups for beverages and food containers. The reasons for this are as follows: These products are currently consumed in large quantities and consumption is also expected to increase. They also account for large waste streams, and only a small proportion of them are recycled after use. Furthermore, they come high up in the littering statistics for towns and parks, as well as for beaches. There are also demands from the EU that Member States must take the necessary steps to reduce the consumption of such products in an ambitious and enduring manner. Sweden thus has an obligation to take measures to reduce consumption. Reduced consumption of such single-use items is expected to lead to lower environmental impact in the form of reduced resource consumption, reduced waste generation and reduced greenhouse gas emissions in the production and waste management stages. Reduced consumption of such single-use items in favour of multiple-use alternatives also leads to less littering and greater circularity.

We propose that taxes be levied on these product categories if they consist wholly or partly of plastic and are intended for single use. Tax shall be payable at SEK 5 per cup and at SEK 7 per food container, but deductions may be made for cups for beverages and food containers with a low plastic content. At a maximum of 1 per cent plastic content, a deduction may be made of SEK 4 of the tax that would otherwise be payable for a cup and of SEK 5 of the tax that would otherwise be payable for a food container. At a maximum of 10 per cent plastic content, a deduction may be made of SEK 2 of the tax that would otherwise be paid for a cup and of SEK 3 of the tax that would otherwise be paid for a food container. Liable for tax are those who manufacture, bring in, receive or import taxable goods. However, taxable goods brought in, received and imported to a very small extent are exempted from tax liability. In addition, exceptions are made for a natural person manufacturing, bringing in, receiving and importing taxable goods intended for their or their family's personal use.

In addition to new legislation on tax on single-use items, certain consequential amendments to other legislation are also proposed. It is proposed that the proposals in the sections relating to registration

as an authorised warehousekeeper enter into force on 1 September 2021. It is proposed that the other parts of the proposals enter into force on 1 November 2021.

An evaluation of the tax should be made within two years of its introduction. What should then be evaluated is how effective the tax has been in steering towards reduced consumption and whether there is reason to change anything in the tax structure.

Packaging for sweets, ice cream and snacks

We have considered but chosen not to propose a tax on single-use items in the form of packaging for sweets, ice cream and snacks. We have also considered but chosen not to propose a compulsory deposit system. Neither do we propose that any other policy instruments be introduced for these items in addition to those that are now in the process of being introduced as a result of new EU requirements.

Packaging products used for sweets, ice cream and snacks are considered to constitute such single-use items that the intended tax is to cover. They come high up in the littering statistics for towns and parks, as well as for beaches. They are used only once and then become waste. Furthermore, they often consist of complex material compositions that make it difficult to recycle the materials, which is why a large part of the packaging collected is sent for incineration. Since much of the packaging contains plastic, it also contributes to higher carbon dioxide emissions than, for example, paper packaging.

Taxes and charges are often suitable instruments for achieving a change in behaviour, but in this case it is difficult to see how a tax can steer towards more environmentally friendly packaging solutions and thus lead to environmental benefits in such a way that reflects the purpose of the tax. Based on a discussion about price elasticity for this type of goods, a price increase in the form of a tax is not expected to lead to a significant reduction in demand. A tax is therefore deemed to have low potential to achieve the goals we wish to achieve. Within the EU, a decision has recently been made on changes with demands for measures that exert control upwards in the waste hierarchy. These are mainly aimed at producers who place packaging on the market. A tax where the consumer is not able to choose another more environmentally friendly option that is not

taxed may lead to reduced demand for the food itself, which in turn leads to reduced sales among the companies that sell these products. We do not yet know what effect the new EU rules may have, but there may be reasons not to introduce another policy instrument that steers towards the same goal, where it is uncertain what effect a tax may have.

We have discussed other policy instruments for this category, such as bans and information, and have considered a compulsory deposit system. For various reasons, we do not propose any of these alternative instruments. Instead, the effects of future policy instruments should be awaited. Later, it may be relevant to reconsider the issue of additional instruments.

Review for increased compliance with the ban on littering

One of the purposes of our taxation proposal is to mitigate the negative environmental impact of littering. Our proposal leads to fewer single-use cups for beverages and food containers in circulation, which should reduce the number of such products ending up as litter. However, the fact that littering takes place is not only determined by the supply of these items. It is also due to a lack of information and non-compliance with the ban on littering. We are therefore devoting a chapter to the issue of littering itself. We review the problems associated with non-compliance with the littering ban and present the arguments about any possible changes to the current sanction system that may be worthy of further investigation. Our conclusions are that the penalty provisions for littering should be reviewed, and that particular consideration should be given to whether the exception for minor littering should be abolished, or whether minor littering should be decriminalised and penalties replaced by administrative sanctions.

Consequences

The proposed tax is estimated in an initial stage to boost public finances by approximately SEK 3.8 billion per year. Revenues will subsequently gradually decrease when there is an ever-greater transi-

tion from single-use plastic items to multiple-use and single-use items in materials other than plastic.

Reduced consumption of cups for beverages and food containers leads to several environmental benefits. A transition to multiple-use articles reduces the consumption of resources used in manufacturing and also prevents the large amount of waste that arises. The impact on climate is mitigated when the transition is made to multiple-use alternatives, provided that they are used adequate number of times. If single-use plastic items are replaced with single-use items made of renewable materials, carbon dioxide emissions will also decrease. Consumption of other resources, such as land and water, may instead increase. Littering is expected to decrease as the consumption of single-use items is reduced. The negative environmental impact caused by plastic litter is expected to decrease when plastic items are replaced by plastic-free materials that more readily degrade in the environment.

The tax is expected to incentivise all actors in society to more widely use multiple-use cups for beverages and food containers, as well as single-use cups and food containers in materials other than plastic. Furthermore, the proposed deduction that allows for lower taxation is expected to incentivise increased use of single-use items with a lower plastic content.

The size of the effect of the tax will depend on how the actors react to it. We assess that there are five potential scenarios after the tax has been introduced:

1. A major reduction in consumption and a positive environmental impact due to most consumers choosing to use their own cups for beverages and food containers or joining a deposit system for multiple-use alternatives.
2. A major reduction in consumption and a positive environmental impact due to the tax creating opportunities for development and innovation regarding cups for beverages and food containers in materials that are better for the environment than plastic.
3. No effect, because consumers continue to buy single-use cups for beverages and food containers despite higher prices.
4. No positive environmental impact, because the tax instead creates incentives to use materials that are environmentally inferior.

5. Consumers choose not to buy takeaway food and beverages, which leads to negative consequences for companies that sell the products and for cafés and restaurants that lose key customer groups.

According to our assumptions, the tax is estimated to lead in an initial stage to consumption of cups for beverages and food containers falling by about 25 per cent. Reduced demand for taxed cups for beverages and food containers affects companies that manufacture and import these single-use items. However, most companies should be able to switch to selling multiple-use alternatives and increase the supply of plastic-free items as they become available on the market.

Cafés and restaurants that sell takeaway food and beverages can reduce their costs by either offering customers the option of using their own cup and food container or the opportunity to join a circular deposit system for multiple-use alternatives. In the latter case, the cafés and restaurants would wash up the items themselves or use a commercial washing-up service. They then avoid costs for purchasing single-use items but instead incur costs for washing-up. Our calculations show that the cost of washing-up does not exceed the cost of purchasing single-use items. The increased cost incurred on taxable items is expected to be passed onto the consumer, which may entail a risk that consumers will choose not to buy takeaway food and drink to the same extent as before. This can lead to reduced sales for the café and restaurant industry, along with fewer jobs.

At the same time, the tax is expected to create new business opportunities for companies that manufacture and import multiple-use items, as well as for companies that can offer services such as circular deposit systems for multiple-use alternatives or washing-up services. The deposit systems can in turn create a demand for digital solutions that can be used for such systems. All options entail an increased need for labour.

Small companies that may be adversely affected by the tax are smaller cafés and restaurants, as well as food trucks, food courts and smaller kiosks that lack their own washing-up facilities and have limited opportunities to buy external services in this regard.

Grocery stores that sell prepackaged food and beverages for collection are affected by the tax. As there is not the same opportunity for the consumer to choose a multiple-use alternative, the tax entails

increased costs for the consumer, which in turn may lead to them choosing to buy takeaway food and drink at competing cafés and restaurants instead. Grocery stores that sell multipacks of cups and plates are also affected by the tax, as sharply reduced demand can be expected as a result of the tax. The food companies that sell pre-packaged food to grocery stores may also be affected by the tax.

For an average consumer, the tax is estimated to entail additional costs of approximately SEK 300–900 per year if they continue to buy food and drink in taxable cups for beverages and food containers. If the consumer instead chooses to buy food and drink in multiple-use alternatives, there will be no cost increase. Instead, this can lead to lower prices, as the cost of purchasing single-use items is no longer added to the price. The tax is expected to affect single households and people aged 18–29 to a greater extent, as it is these individuals who most frequently buy takeaway food and drink. Women and men are expected to be equally affected by the tax.

Those liable for tax are expected to experience increased administrative costs of an average of approximately SEK 37 000 per year per company.

During the period of the inquiry, a pandemic caused by a novel coronavirus has arisen. At present, it is difficult to assess how the current pandemic will affect society at large and the industries that will be affected in particular. We have thus not been able to take this into account when drafting our proposals.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (0000:000) om skatt på engångsartiklar

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Skatt ska betalas till staten för engångsartiklar enligt denna lag.

Ord och uttryck i lagen

2 § I denna lag avses med

– *engångsartikel*: mugg eller livsmedelsbehållare som helt eller delvis består av plast och som inte har utformats, konstruerats eller släppts ut på marknaden för att under sin livscykel återanvändas flera gånger genom att återfyllas eller återanvändas för samma ändamål som den utformades för,

– *mugg*: behållare som är avsedd att dricka ur, utom dryckesbehållare,

– *livsmedelsbehållare*: behållare som är avsedd att användas för livsmedel som konsumeras direkt, på försäljningsstället eller på en annan plats, vanligtvis konsumeras direkt ur behållaren, och är redo att konsumeras utan någon ytterligare beredning, såsom tillagning, kokning eller uppvärmning, inklusive livsmedelsbehållare som används för snabbmat eller andra måltider som är avsedda att konsumeras direkt, utom dryckesbehållare, tallrikar, paket och omslag som innehåller livsmedel,

– *plast*: ett material bestående av en polymer i den mening som avses i den ursprungliga lydelsen av artikel 3.5 i Europaparlamentets

och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, till vilken tillsatser eller andra ämnen kan ha lagts och som kan användas som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukter, med undantag för naturliga polymerer som inte har modifierats på kemisk väg,

– *EU-land*: områden som tillhör Europeiska unionens punktskatteområde,

– *tredjeland*: länder och områden utanför Europeiska unionens punktskatteområde,

– *import*: såväl att en skattepliktig vara förs in till Sverige från tredjeland, under förutsättning att varan inte omfattas av sådant suspensivt tullförfarande eller suspensivt tullarrangemang som avses i artikel 4.6 i rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG, som att varan frisläpps från ett sådant förfarande eller arrangemang.

Skattepliktens omfattning och skattebelopp

3 § För engångsartiklar ska, om annat inte sägs i 6 §, skatt betalas med

- 5 kronor per mugg,
- 7 kronor per livsmedelsbehållare.

4 § För en mugg som innehåller högst 10 procent plast får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 2 kronor av den skatt som ska betalas enligt 3 §. Innehåller muggen högst 1 procent plast får avdrag göras med 4 kronor.

5 § För en livsmedelsbehållare som innehåller högst 10 procent plast får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 3 kronor av den skatt som ska betalas enligt 3 §. Innehåller livsmedelsbehållaren högst 1 procent plast får avdrag göras med 5 kronor.

6 § Skatt tas inte ut på livsmedelsbehållare som är avsedda för enklare förtäring, om behållaren förpackas industriellt och är nödvändig för att säkerställa hållbarheten på livsmedlet.

Skattskyldighet

7 § Skattskyldig enligt denna lag är den som

1. godkänts som lagerhållare enligt 11 §,
2. i annat fall än som avses i 1 tillverkar skattepliktiga varor, eller
3. i annat fall än som avses i 1 för in eller tar emot skattepliktiga varor från ett annat EU-land.

8 § Skattskyldig för import av skattepliktiga varor är

1. om en tullskuld uppkommer i Sverige till följd av importen: den som är skyldig att betala tullen,
2. om importen avser en unionsvara eller om varan ska deklarerars för övergång till fri omsättning i Sverige men inte är belagd med tull: den som skulle ha varit skyldig att betala tullen om varan hade varit tullbelagd.

Med *tullskuld* och *unionsvara* förstås detsamma som i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

Från skattskyldighet enligt första stycket undantas varor som ägs av en godkänd lagerhållare vid varornas övergång till fri omsättning enligt artikel 201 i förordning (EU) nr 952/2013.

9 § Från skattskyldighet enligt 7 § 3 och 8 § undantas införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som vid varje tillfälle inte överstiger 40 stycken engångsartiklar.

10 § Från skattskyldighet enligt 7 § 2 och 3 samt 8 § undantas en fysisk persons tillverkning, införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som är avsedda för den fysiska personens eller dennes familjs personliga bruk.

Lagerhållare

11 § Som lagerhållare får godkännas den som

1. i Sverige avser att

- a) tillverka skattepliktiga varor,
- b) föra in eller ta emot skattepliktiga varor från ett annat EU-land,
- c) importera skattepliktiga varor från tredjeland, eller
- d) från godkänd lagerhållare köpa skattepliktiga varor för återförsäljning till näringsidkare, och

2. med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som lagerhållare.

Godkännande som lagerhållare ska återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om lagerhållaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

12 § Om en godkänd lagerhållare försätts i konkurs övergår godkännandet till konkursboet. Konkursboet är skattskyldigt för varor för vilka skattskyldighet enligt 13 § 1 inträder efter konkursbeslutet.

Skattskyldighetens inträde

13 § Skyldighet att betala skatt inträder

1. för den som är godkänd lagerhållare, när

- a) en skattepliktig vara levereras till en köpare som inte är godkänd lagerhållare,
- b) en skattepliktig vara tas till eget försäljningsställe för detaljförsäljning,
- c) en skattepliktig vara tas i anspråk för annat ändamål än försäljning, eller
- d) godkännandet som lagerhållare återkallas, varvid skattskyldigheten omfattar skattepliktiga varor som då ingår i dennes lager,

2. för den som är skattskyldig enligt 7 § 2, när den skattepliktiga varan tillverkas,

3. för den som är skattskyldig enligt 7 § 3, när den skattepliktiga varan förs in till Sverige,

4. för den som är skattskyldig enligt 8 §, när skyldighet att betala tull enligt tullagstiftningen inträder eller skulle ha inträtt om skyldighet att betala tull förelegat.

Undantag från skattskyldighetens inträde

14 § För en godkänd lagerhållare inträder inte skattskyldighet för en skattepliktig vara som

1. skattskyldighet enligt denna lag tidigare inträtt för,
2. levereras till en köpare i ett annat land,
3. fullständigt förstörs genom oförutsedda händelser eller force majeure,
4. lämnas för sådan materialåtervinning av avfall som avses i 15 kap. 6 § miljöbalken, eller
5. används som insatsvara vid tillverkning av andra varor.

Förfarande och överklagande

15 § I fråga om förfarandet vid beskattningen gäller skatteförfarandelagen (2011:1244), utom i de fall som avses i andra stycket.

Tullverket beslutar om skatt för den som enligt 8 § är skattskyldig vid import. Sådan skatt ska betalas till Tullverket. För skatt som ska betalas till Tullverket gäller tullagen (2016:253).

16 § Beslut enligt 11 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2021.
 2. Bestämmelserna i 1–10 och 13–16 §§ tillämpas första gången på skattskyldighet som inträder efter utgången av oktober 2021.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 12 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 12 §²

Uppgifter och handlingar som avser

1. revision ska gallras tio år efter utgången av det kalenderår då revisionen avslutades, och

2. fastighetstaxering ska gallras tolv år efter utgången av det taxeringsår som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till.

Uppgifter och handlingar om godkända upplagshavare, registrerade varumottagare, tillfälligt registrerade varumottagare, registrerade avsändare eller godkända skatteupplag enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt samt lagen (1994:1776) om skatt på energi ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då aktören avregistrerades.

Uppgifter och handlingar om godkända lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter och lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar samt uppgifter och handlingar om registrerade mottagare och registrerade EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik ska gallras sju år efter utgången av

Uppgifter och handlingar om godkända lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar och lagen (0000:000) om skatt på engångsartiklar samt uppgifter och handlingar om registrerade mottagare och registrerade EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:670.

² Senaste lydelse 2020:570.

det kalenderår då godkännandet blev återkallat. ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet blev återkallat.

Uppgifter och handlingar som avses i 4 a § ska gallras tio år efter utgången av det kalenderår då de meddelanden som är kopplade till den administrativa referenskoden enligt 22 b § andra stycket lagen om tobaksskatt, 21 b § andra stycket lagen om alkoholskatt eller 6 kap. 4 § andra stycket lagen om skatt på energi eller annan sammanhållande identifikationsuppgift senast ändrades.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2021.

1.3 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 15 §, 7 kap. 1 §, 26 kap. 8 § och 41 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

15 §³

Med punktskatt avses skatt enligt

- | | |
|--|--|
| 1. lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, | |
| 2. lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, | |
| 3. 2 § första stycket 5 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel, | |
| 4. lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m., | |
| 5. lagen (1994:1563) om tobaksskatt, | |
| 6. lagen (1994:1564) om alkoholskatt, | |
| 7. lagen (1994:1776) om skatt på energi, | |
| 8. lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus, | |
| 9. lagen (1999:673) om skatt på avfall, | |
| 10. lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m., | |
| 11. lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, | |
| 12. lagen (2017:1200) om skatt på flygresor, | |
| 13. lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, | |
| 14. lagen (2018:1139) om skatt på spel, | |
| 15. lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, <i>och</i> | 15. lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, |
| 16. lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar. | 16. lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar, <i>och</i> |
| | 17. lagen (0000:000) om skatt på engångsartiklar. |

³ Senaste lydelse 2020:37.

7 kap.
1 §⁴

Skatteverket ska registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag,
2. den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,
3. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag för den som är skattskyldig bara på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 samma lag,
4. den som utan att omfattas av 19 kap. 1 § mervärdesskattelagen har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9, 11 och 11 b–13 §§ samma lag,
5. den som gör sådant unionsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,
6. en utländsk beskattningsbar person som är etablerad i ett annat EU-land och har rätt till återbetalning enligt 10 kap. 1–3 §§ mervärdesskattelagen utan att omfattas av 19 kap. 1 § samma lag och inte heller ska registreras enligt 3, 4 eller 5,
7. en beskattningsbar person som är etablerad i Sverige och omsätter tjänster i ett annat EU-land som förvärvaren av tjänsten är skattskyldig för i det landet i enlighet med tillämpningen av artikel 196 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt,
8. den som är skyldig att jämka ingående mervärdesskatt enligt 8 a kap. eller 9 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,
9. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,
10. den som är skattskyldig enligt
 - a) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
 - b) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
 - c) 10 eller 13 § eller 16 § första stycket eller 36 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
 - d) 9 eller 12 § eller 15 § första stycket lagen (1994:1564) om alkoholskatt,

⁴ Senaste lydelse 2020:571.

- e) 4 kap. 3 eller 6 § eller 9 § första stycket eller 12 § första stycket 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1, 2 eller 3 lagen (1994:1776) om skatt på energi,
- f) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
- g) lagen (1999:673) om skatt på avfall,
- h) lagen (2007:460) om skatt på trafikförsäkringspremie m.m.,
- i) 8 § 1, 2 eller 3 lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,
- j) lagen (2017:1200) om skatt på flygresor,
- k) 6 § 1 eller 2 b lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,
- l) lagen (2018:1139) om skatt på spel,
- m) lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns, *eller* på avfall som förbränns,
- n) 4 § 1 lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar, *eller* skatt på plastbärkassar *eller*
- o) 7 § 1 lagen (0000:000) om skatt på engångsartiklar.

11. den som är skyldig att använda kassaregister enligt 39 kap. 4–6 §§,

12. den som enligt 39 kap. 11 b § är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats, och

13. den som betalar ut ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

Om den som ska registreras enligt första stycket har en företrädare enligt 5 kap., ska dock företrädaren registreras i stället.

26 kap.

8 §⁵

Punktskatt ska redovisas i en särskild skattedeklaration för varje händelse som medför skattskyldighet, om den som är skyldig att lämna skattedeklaration är skattskyldig enligt

1. lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen 1. lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen

⁵ Senaste lydelse 2020:35.

(2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter eller lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar och inte ska registreras till följd av 7 kap. 1 §, eller

(2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar eller lagen (0000:000) om skatt på engångsartiklar och inte ska registreras till följd av 7 kap. 1 §, eller

2. 16 § första stycket lagen om tobaksskatt, 15 § första stycket lagen om alkoholskatt eller 4 kap. 9 § första stycket lagen om skatt på energi och ska registreras enligt 7 kap. 1 § samt inte företräds av en representant som är godkänd av Skatteverket.

41 kap.

3 §⁶

Revision får göras hos

1. den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078),

2. någon annan juridisk person än ett dödsbo,

3. den som har anmält sig för registrering,

4. den som har ansökt om eller är godkänd för F-skatt,

5. sådant ombud för en utländsk beskattningsbar person som avses i 6 kap. 2 §,

6. sådan representant som avses i 16 a § lagen (1994:1563) om tobaksskatt, 15 a § lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller 4 kap. 9 a § lagen (1994:1776) om skatt på energi,

7. den som har ansökt om godkännande som upplagshavare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

8. den som har ansökt om registrering som varumottagare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

9. den som har ansökt om godkännande som skattebefriad förbrukare enligt lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

10. den som har ansökt om godkännande som registrerad avsändare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om alkoholskatt eller lagen om skatt på energi,

⁶ Senaste lydelse 2020:571.

11. den som har ansökt om godkännande som lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter *eller* lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar, och

11. den som har ansökt om godkännande som lagerhållare enligt lagen om tobaksskatt, lagen om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar *eller lagen (0000:000) om skatt på engångsartiklar*, och

12. den som har ansökt om godkännande som registrerad mottagare eller registrerad EU-handlare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2021.

1.4 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § tullagen (2016:253) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §⁷

Bestämmelser om skyldighet att betala annan skatt än tull vid import eller införsel till det svenska tullområdet finns i

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, – mervärdesskattelagen (1994:200), – lagen (1994:1563) om tobaksskatt, – lagen (1994:1564) om alkoholskatt, – lagen (1994:1776) om skatt på energi, – lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, – lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, <i>och</i> – lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar. | <ul style="list-style-type: none"> – lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, – lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar, <i>och</i> – lagen (0000:000) om skatt på engångsartiklar. |
|---|---|

Skatt som avses i första stycket ska fastställas och betalas enligt det förfarande som gäller för tull, om inte något annat föreskrivits. Om det i beskattningsunderlaget för sådan skatt ska ingå tullvärde, tull eller motsvarande avgift som fastställts i annan valuta, ska sådant underlag omräknas till svensk valuta efter den kurs som enligt tulllagstiftningen gällde den dag då tullvärdet fastställdes.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2021.

⁷ Senaste lydelse 2020:36.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Vårt uppdrag enligt kommittédirektiven

Vårt uppdrag är att utreda och lämna förslag på hur en skatt på engångsartiklar kan utformas (dir. 2019:55), se bilaga 1. Syftet är enligt kommittédirektiven att understödja en övergång till en mer resurs-effektiv och biobaserad cirkulär ekonomi samt minska de negativa miljöeffekterna av engångsartiklar som orsakar nedskräpning. En minskad användning av engångsartiklar kan enligt direktiven också bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Vi ska lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Uppdraget består av flera olika delar. Vi ska utreda vilka engångsartiklar som bör omfattas av skatten, vilka skattenivåer som bör gälla samt undersöka möjligheten och lämpligheten av en differentiering av skatten för det fall att den föreslås att omfatta engångsartiklar av material som är biobaserat, återvunnet eller fullständigt nedbrytbart i naturen inom rimlig tid.

I uppdraget ingår också att i den utsträckning det är motiverat utreda eventuella alternativa lösningar som kan minska användningen av engångsartiklar och därmed minska nedskräpningen och uppkomsten av avfall.

Härutöver ska vi analysera förslagets konsekvenser samt lämna förslag på hur skatten ska kunna utvärderas.

2.2 Arbetssättet

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen och andra aktörer samt genom att ta del av forskning, utredningar och rapporter. Vi har sammanlagt haft sju

expertgruppssammanträden. Arbetet har även förts framåt tack vare täta underhandskontakter med experterna. Det samråd som vi enligt direktiven ska ha med berörda myndigheter har skett huvudsakligen genom experterna.

Vidare har vi haft regelbundna möten med Bokstavsutredningen om genomförande av engångsplastdirektivet (M 2019:A). Vi har också haft möten med myndigheter, företag, branschorganisationer och andra intressenter. Vi har under arbetets gång fått in skrivelser från bland annat Svenskt Näringsliv, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel, Håll Sverige Rent, Tetra Pak och Gaia Biomaterials AB. Skrivelserna får anses besvarade genom detta betänkande.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i 12 kapitel. Av *kapitel 1* framgår våra förslag till författningsändringar. Vårt uppdrag och arbete redovisas här i *kapitel 2*.

Efter detta kommer ett bakgrundskapitel, *kapitel 3*. I det kapitlet ges en introduktion till engångsartiklar, avfall och nedskräpning.

I det efterföljande kapitlet, *kapitel 4*, går vi igenom regelverk, åtgärder och initiativ på området som är relevanta för utredningen.

Kapitel 5 innehåller teoretiska resonemang om samhällsekonomisk effektivitet och styrmedel. Vidare redovisar vi hur vi ser på skatt som styrmedel och hur det förhåller sig till andra styrmedel.

I *kapitel 6* diskuterar vi några övergripande vägvalsfrågor i fråga om beskattningsbara produkter och material.

Kapitel 7 är ett avstampskapitel där vi väljer ut engångsartiklar för fortsatta överväganden och förslag. Här redovisar vi till en början de utgångspunkter och kriterier som vi anser bör ligga till grund för att välja ut engångsartiklar för vidare överväganden och därefter kommer våra ställningstaganden i fråga om olika engångsartiklar.

I *kapitel 8* behandlar vi våra överväganden och förslag för engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare som innehåller plast. Vi föreslår en skatt på sådana engångsartiklar.

Kapitel 9 innehåller våra överväganden för engångsartiklar i form av förpackningar för godis, glass och snacks. Vi föreslår varken skatt eller något annat styrmedel för sådana engångsartiklar.

Kapitel 10 ägnas åt en översyn för ökad efterlevnad av förbudet mot nedskräpning. Vi ser över de problem som är förknippade med bristande efterlevnad av nedskräpningsförbudet och resonerar kring förändringar av nuvarande sanktionssystem som kan vara relevanta att utreda vidare.

I *kapitel 11* finns en konsekvensbedömning av våra förslag om beskattning.

En författningskommentar finns i *kapitel 12*.

I *bilaga 1* finns, som tidigare nämnts, utredningens kommitté-direktiv.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

I detta kapitel ges till en början en introduktion till engångsartiklar. Det finns många olika typer av engångsartiklar på marknaden. Vi ger en rad exempel på olika slags engångsartiklar i avsnitt 3.2.2. Engångsartiklar framställs av många olika material, varav de vanligaste beskrivs i avsnitt 3.2.3. Avsnittet innehåller därmed vissa fakta om till exempel plast, papper, metall och glas. Vidare beskriver vi vad begrepp som resurseffektivitet och cirkulär ekonomi innebär. Kapitlet innehåller även en introduktion till uppkomst och hantering av avfall samt en introduktion till nedskräpning. I kapitel 7 beskriver vi ett urval av engångsartiklar i mer detalj.

3.2 Introduktion till engångsartiklar

3.2.1 Vad är en engångsartikel?

En engångsartikel är enligt kommittédirektiven en produkt som är avsedd för engångsanvändning eller användning vid ett fåtal tillfällen eller under en mycket begränsad användningstid. Med andra ord är en engångsartikel en produkt som är avsedd för enstaka eller kortvarig användning. Den är alltså inte avsedd för att under sin livscykel återanvändas flera gånger. Detta skiljer sig från produkter som är avsedda att användas upprepade gånger under en längre tid, alltså mer varaktigt.

3.2.2 Olika slags engångsartiklar

I tabellerna nedan redovisar vi exempel på olika slags engångsartiklar som skulle kunna övervägas för en skatt på engångsartiklar. I tabellerna framgår också om artiklarna omfattas, eller snart kommer att omfattas, av exempelvis förbud, beskattning eller annan lagstiftning som kan påverka om de bör omfattas av en skatt på engångsartiklar eller inte. Uppräkningen av engångsartiklar är inte uttömmande. I tabellerna återfinns endast artiklar som är avsedda att användas en gång eller vid ett fåtal tillfällen eller under en mycket begränsad användningstid. Det är produkter som är avsedda för en sådan enstaka eller kortvarig användning som vi har i uppdrag att utreda enligt kommittédirektiven. Av det skälet har en rad produkter utelämnats i tabellerna. Det gäller exempelvis tandborstar, toalettborstar, disktrasor m.m. Det gäller även förpackningar som gradvis töms på sitt innehåll, till exempel schampo- och tvålbehållare, eller produkter som gradvis tappar sin funktion, till exempel batterier som inte är återuppladdningsbara.

Tabell 3.1 Engångsartiklar med plastinnehåll

Typ av produkt	Befintliga styrmedel	Kommande styrmedel
Bomullspinnar (tops)		Förbud
Bestick, inkl. ätpinnar, tallrikar, sugrör, dryckesomrörare		Förbud
Ballonger och ballongpinnar		Ballonger: utökat producentansvar, medvetandehöjande åtgärder Ballongpinnar: förbud
Muggar, dryckesbehållare och livsmedelsbehållare av EPS	Producentansvar om de fylls på försäljningsstället och därmed klassas som en förpackning	Förbud
Muggar och livsmedelsbehållare ej av EPS	Producentansvar om de fylls på försäljningsstället och därmed klassas som en förpackning	Muggar: Märkningskrav Båda: Minskad förbrukning, utökat producentansvar, medvetandehöjande åtgärder
Dryckesbehållare ej av EPS och högst 3 liter	Producentansvar	Produktkrav, utökat producentansvar, separat insamling (flaskor), medvetandehöjande åtgärder
Oxo-nedbrytbara plastprodukter		Förbud

Typ av produkt	Befintliga styrmedel	Kommande styrmedel
Våtservetter		Märkningskrav, utökat producentansvar, medvetandehöjande åtgärder
Sanitetsbindor, tamponger och tamponghylsor		Märkningskrav, medvetandehöjande åtgärder
Tobaksvaror med filter och separata filter	Punktskatt	Märkningskrav, utökat producentansvar, medvetandehöjande åtgärder,
Snus(portionspåsar)	Punktskatt	
Tunna plastbärkassar	Punktskatt, minskad förbrukning (enligt förpackningsdirektivet)	Utökat producentansvar, medvetandehöjande åtgärder
Kaffekapslar	Producentansvar	
Tepåsar av t.ex. nylon		
Påsar som säljs pakerade till konsument, t.ex. fryspåsar, hundpåsar		
Plastfolie		
Tandstickor, tandtråd, tandpetare etc.		
Klubbpinnar, glasspinnar		
Flexibelt omslag för konsumtionsfärdiga livsmedel som äts direkt ur omslaget	Producentansvar	Utökat producentansvar, medvetandehöjande åtgärder
Ytteromslag som omsluter en eller flera redan förpackade produkter ¹	Producentansvar	
Sjukvårds- och egenvårdsartiklar, t.ex. plåster etc.		
Engångsartiklar inom sjukvården, t.ex. munskydd, sprutor, kanyler, engångshandskar, skoskydd, förkläden etc.		

¹ Med ytteromslag menas ett flexibelt omslag som omsluter en första förpackning för t.ex. ett livsmedel eller en dryck eller som håller ihop flera enheter av produkten.

Typ av produkt	Befintliga styrmedel	Kommande styrmedel
Förpackningsmaterial) som skyddar varor under transport	Producentansvar	
Tuggummi		
Rakhyvlar		
Engångsdukar		
Blöjor och inkontinensskydd		
Fyrverkerier med plastdelar	Krävs tillstånd från kommunen och genomgången kurs hos MSB ² för att använda vissa fyrverkerier	
Förladdningar till hagelgevär		

Tabell 3.2 Engångsartiklar utan plastinnehåll

Typ av produkt	Befintliga styrmedel	Kommande styrmedel
Samtliga engångsartiklar i tabellen ovan, i den mån de förekommer i andra material än plast		
Engångsgrillar		
Värmeljus i aluminiumbehållare		
Kaffefilter		
Presentpapper		
Toalett- & hushållspapper		
Näsdukar, servetter		
Bomullsrandeller, fetvadd etc.		
Tepåsar		

² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

3.2.3 Vanliga material till engångsartiklar

Inledning

Engångsartiklar kommer i många olika material, till exempel plast, trä, papper/kartong, bambu, metall eller sammansättningar av olika material. Majoriteten av engångsartiklar är helt eller delvis av plast. Vi behandlar de olika materialen översiktligt nedan.

Plast

Vad är plast?

Plast är ett syntetiskt material som huvudsakligen består av en eller flera polymerer. En polymer är en kemisk förening som består av kedjeformiga molekyler, vilka i sin tur är uppbyggda av många mindre molekyler (monomerer). Delarna i de kedjeformiga molekylerna är förenade med kovalenta bindningar (en typ av kemisk bindning mellan atomer) på ett upprepande sätt. Det är polymerens långa kedjemolekyler som ger plasten dess karakteristiska kombination av styvhet, hållfasthet och seghet.³ Olika plastsorter består av olika polymerer, som kan vara syntetiska eller naturliga. Vidare används olika tillsatsämnen, s.k. additiv, för att ge plasten önskade egenskaper. Additiv kan till exempel användas för att färga plasten, göra den mjukare eller flamsäker etc. Det finns således ett stort antal olika plaster med vitt skilda egenskaper.

Plast tillverkas i flera steg. Råvaran som används är oftast petrokemiska ämnen som mineralolja eller naturgas, men biomassa kan också användas som plastråvara. Polymerer framställs genom polymerisation. Först framställs monomeren, som består av stora mängder av små molekyler. Vid polymerisation sammankopplas dessa till stora kedjemolekyler, som sedan fungerar som byggstenar i polymerer. Polymerer blandas sedan med tillsatsämnen, och resultatet blir plast, oftast i form av granulat (små korn) som kan bearbetas till färdiga produkter med olika metoder. Tillverkningen är något olika för produkter av termoplast och hårdplast. Termoplaster består av en polymer som är uppbyggd av fria, ofta grenade kedjemolekyler. Termoplast mjuknar och smälter vid uppvärmning. Produkter av termoplast kan där-

³ Nationalencyklopedin, www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/plast. Läst 2020-01-20.

för omformas och materialet kan återvinnas. Hårdplaster består av en polymer som är uppbyggd av kemiskt tvärbundna kedjemolekyler. Eftersom hårdplast sönderdelas vid uppvärmning så kan produkter av hårdplast inte omformas. Materialet kan inte återvinnas utan endast malas ned och användas som fyllnadsmedel.⁴

Plaster tillverkas som mer eller mindre hållfasta. En del plaster tillverkas för att klara stora påfrestningar, medan andra ska lösas upp under vissa förhållanden. Hållfasta plaster är en fördel när materialet ska återvinnas många gånger. Varken traditionella plaster baserade på olja eller plaster baserade på förnybara ämnen försvinner dock om de hamnar i naturen eller i havet. Även s.k. biologiskt nedbrytbara och komposterbara plaster kräver speciella förhållanden, som syre och mikroorganismer, för att brytas ner. Ofullständig nedbrytning kan leda till mikroplaster och andra syntetiska nedbrytningsprodukter. I naturen eller i havet tar nedbrytningsprocessen mycket lång tid. Vi använder alltså ett material som är utformat för att hålla i hundratals år för produkter som vi ibland bara använder i några minuter.

Biobaserad plast

Plast gjord på biobaserade råvaror motsvarar omkring 1 procent av den globala plastproduktionen. Den globala produktionskapaciteten för biobaserade plaster förväntas öka från 2,05 miljoner ton år 2017 till 2,44 miljoner ton år 2022.⁵ Den största delen av de biobaserade plasterna är drop-in plaster⁶. Andra biobaserade plast är s.k. ersättningsplaster⁷ som är biobaserade och bionedbrytbara. De vanligaste ersättningsplasterna är PLA och PHA. Efterfrågan i Europa på PLA är i dag 25 000 ton per år och förväntas nå 65 000 ton till år 2025. PLA stod 2017 för drygt tio procent av den totala produktionskapaciteten av biobaserade plaster. Än så länge används de främst för kortlivade produkter som engångsförpackningar.⁸

⁴ Nationalencyklopedin, www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/plast. Läst 2020-01-20.

⁵ Utredningen om hållbara plastmaterial (2018), *Det går om vi vill – Förslag till en hållbar plastanvändning* (SOU 2018:84), s. 262.

⁶ Drop-in plast är biobaserad plast som har samma kemiska och mekaniska egenskaper som motsvarande fossil plast.

⁷ Ersättningsplast är nya material som inte har identiska och kemiska egenskaper som dagens fossilbaserade plaster.

⁸ Utredningen om hållbara plastmaterial (2018), *Det går om vi vill – Förslag till en hållbar plastanvändning* (SOU 2018:84), s. 261.

Det är främst kolhydratrika grödor som majs och sockerrör som används vid tillverkningen av biobaserad plast. I Sverige pågår forskning för att tillverka bioplast av socker och skogsspill. De stora utmaningarna är att identifiera polymerer som är kommersiellt gångbara, och forskarna tror att det kommer att ta årtal innan bioplasten finns i sådan skala att den kan fasa ut den fossilbaserade plasten.⁹ Dessutom är det så att grödorna som används till biobaserade plaster tar mark i anspråk som potentiellt kan konkurrera med annan markanvändning och de kräver vatten, bekämpningsmedel och leder till direkt och indirekt markpåverkan samt påverkan på biologisk mångfald och växthusgasutsläpp.¹⁰ Sverige består till två tredjedelar av skog, men den ska räcka till förpackningsmaterial, bränsle, byggmaterial och mycket annat.

Inom polymerforskningen pågår också försök att tillverka bioplaster av koldioxid. Då skulle plasten bli en kolsänka i stället för att vara en klimatbov. I Kina pågår pilotförsök som gör etanol på bakterier som i sin tur kan användas som biobränsle men som lika gärna skulle kunna vara en råvara för tillverkning av bioplast. Det handlar om att utnyttja bakterier som lever på koldioxid och förvandlar det till ättiksyra.¹¹

Användningen av plast i samhället

Plast är en materialgrupp som består av många olika plaster med sinsemellan olika egenskaper. Att användningen har ökat så mycket beror på att plasterna har många bra egenskaper. Bland annat är plast ett lätt, billigt och väldigt användbart material. Plasten har på många sätt bidragit till ett bättre liv för många människor och den är i dag en självklar del av vår vardag. Plasten orsakar dock också stora problem för vår miljö.

Plastproduktionen tog fart på 1950-talet och sedan dess har plastens betydelse för ekonomin ökat konstant. Plast används som material i en lång rad produkter i alltifrån bilar till förpackningar. I dag tillverkas cirka 11 ton plast varje sekund. Den globala plastproduktio-

⁹ Mistra (2020), *Ingen kommer undan plasten – Vägar mot en mer hållbar plastanvändning*.

¹⁰ Utredningen om hållbara plastmaterial (2018), *Det går om vi vill – Förslag till en hållbar plastanvändning* (SOU 2018:84), s. 60 f.

¹¹ Mistra (2020), *Ingen kommer undan plasten – Vägar mot en mer hållbar plastanvändning*.

nen har tjugodubblats sedan 1960-talet och spås att fördubblas igen under de kommande 20 åren.¹² Under 2015 tillverkades 322 miljoner ton plast i världen. År 2018 uppgick den globala plastproduktionen till 359 miljoner ton.¹³ I ett globalt perspektiv ökar plastanvändningen exponentiellt, medan den årliga ökningen i Sverige och i Europa ligger runt 1 procent.¹⁴ Om användningen av plast fortsätter att öka i nuvarande takt fram till år 2050 bedöms plastindustrin komma att stå för 20 procent av den totala oljeanvändningen i världen.¹⁵

Hela 40 procent av den globala plastproduktionen går till tillverkning av engångsförpackningar. Det är också engångsförpackningar som hamnar högt upp på tio-i-topp-listor över det vanligaste skräpet i havet.¹⁶ I Europa används 40 procent av den nyttillverkade plasten till engångsförpackningar, 20 procent används till byggnadsmaterial, 9 procent används till bilar och resten används till allt ifrån leksaker till datorer.¹⁷

En viktig förklaring till den stora ökningen av mängden engångsförpackningar i plast är att de fyller viktiga funktioner framför allt när det gäller säker förvaring och transport av livsmedel. Det pågår forskning om förhållandet mellan målet att minska matsvinnet och målet att minska mängden plastförpackningar. Många gånger är plastförpackningar bra för att förhindra matsvinn, eftersom det kan innebära att maten håller längre. Plastförpackningens negativa miljöeffekter kan därför uppvägas av dess nytta för att förebygga matsvinn. Livsmedlet i en förpackning står ofta för en större del av klimatpåverkan än själva förpackningen. I genomsnitt står förpackningen för 5–10 procent av produktens totala klimatpåverkan, såvida det inte handlar om en plastflaska som innehåller vanligt vatten. En studie från Karlstad

¹² EU-kommissionens meddelande, *En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi*, KOM(2018) 28 slutlig.

¹³ Plasticseurope, www.plasticseurope.org/application/files/9715/7129/9584/FINAL_web_version_Plastics_the_facts2019_14102019.pdf, och European Bioplastics, www.european-bioplastics.org/market/. Läst 2020-07-15.

¹⁴ Rundabordssamtal med Vetenskapliga Rådet för Hållbar Utveckling den 15 december 2017, www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2016/02/Plast-rapport-från-rundabordssamtal-15dec17.pdf. Läst 2020-01-06.

¹⁵ Utredningen om hållbara plastmaterial (2018), *Det går om vi vill – Förslag till en hållbar plastanvändning* (SOU 2018:84), s. 60.

¹⁶ Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta/fakta-om-skrap/plast-ett-stort-problem-i-vara-hav. Läst 2019-09-27.

¹⁷ Naturskyddsforeningen, www.naturskyddsforeningen.se/frågor_och_svar_om_plast. Läst 2020-01-10.

universitet visar att förpackningens utformning spelar stor roll för matsvinnet. Portionsförpackat är bättre för klimatet, även om mer förpackningsmaterial används. Det viktiga är i stället att förpackningarna designas för att kunna återvinnas i högre grad.¹⁸

Enligt Svensk Plaståtervinning sätts varje år cirka 200 000 ton plastförpackningar på den svenska marknaden.¹⁹ Detta avser dock förpackningar som rapporterats som satta på marknaden. Den faktiska mängden plastförpackningar som sätts på marknaden är sannolikt större. Detta beror på att det finns ett stort antal så kallade friåkare som sätter förpackningar på marknaden utan att själva ta producentansvar och att många plastförpackningar som används vid distansförsäljning inte rapporteras som satta på marknaden. Svenska MiljöEmissionsData (SMED)²⁰ har i sin plastkartläggning uppskattat mängden plastförpackningar som sätts på marknaden till cirka 325 000 ton per år. Utöver detta sätts 26 000 ton pantflaskor i plast på marknaden.²¹

Plastens värde

Material Economics²² uppger att endast cirka 13 procent av plastens ursprungliga värde på cirka 10 miljarder kronor bevaras efter slutanvändning. Detta beror främst på att majoriteten av plasten går till energiåtervinning och att den plast som materialåtervinnas är av lägre kvalitet än nyproducerad plast. Av det som faktiskt blir till ny plast bevaras endast drygt hälften av värdet, eftersom kvaliteten försämras. De nästan 500 000 ton plast som förbränns varje år hade ett ur-

¹⁸ Williams et al. (2020), *Avoiding food becoming waste in households – The role of packaging in consumers' practices across different food categories*. *Journal of cleaner production*.

¹⁹ Svensk Plaståtervinning, www.svenskplastatervinning.se/sa-funkar-plastatervinning/. Läst 2020-02-11.

²⁰ SMED är samarbete mellan IVL, SCB, SLU och SMHI. Samarbetet inleddes 2001 med syftet att långsiktigt samla och utveckla den svenska kompetensen inom emissionsstatistik kopplat till åtgärdsarbete inom olika områden, bl.a. utifrån Naturvårdsverkets behov av expertstöd för Sveriges internationella rapportering avseende utsläpp till luft och vatten, avfall samt farliga ämnen. Målsättningen med SMED-samarbetet är främst att utveckla och driva nationella emissionsdatabaser, och att tillhandahålla olika tjänster relaterade till dessa för nationella, regionala och lokala myndigheter, luft- och vattenvårdsförbund, näringsliv m.fl. Mer information finns på SMED:s webbplats www.smed.se.

²¹ SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige – Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*. Rapport nr 1, 2019.

²² Material Economics (2018), *Ett värdebeständigt svenskt materialsystem – En rapport om materialanvändning ur ett värdeperspektiv*.

sprungligt värde på nästan 8 miljarder kronor per år, men genererar ett energivärde på endast en halv miljard kronor per år.

Nyproducerad plast uppskattas ha ett värde på cirka 17–19 kronor per kg men värdet kan variera kraftigt mellan olika plasttyper och kan i vissa fall uppgå till 40 kronor per kg. Efter slutanvändning har rena plastfraktioner ett värde på 2–3 kronor per kg, och blandade eller färgade fraktioner har ett värde på mindre än 1 krona per kg, men den plast som inte kan återvinnas saknar värde eller bär rent av en kostnad för att hanteras.²³

Plastens miljöeffekter

Plast har effekter för miljön såväl vid tillverkningen som vid användningen av produkterna och deras senare bortskaffande.

Fossila råvaror, framför allt olja och gas, används till tillverkning av fossilbaserad plast. Till sådan plasttillverkning används ungefär 8 procent av den globala oljeanvändningen, varav 4 procent motsvarar själva råvaran och resterande del motsvarar den energi som tillverkningen av plasten kräver. I Europa använder plastindustrin 4–6 procent av den totala olje- och gasanvändningen. Om användningen av plast fortsätter att öka i nuvarande takt fram till 2050 bedöms plastindustrin komma att stå för 20 procent av den totala oljeanvändningen i världen. Oljeutvinning påverkar miljön genom bland annat markanvändning, användning av stora mängder sötvatten samt risk för oljeutsläpp till miljön med åtföljande skador på växt- och djurlivet. Även vid bearbetningen av plastråvaran till färdig produkt krävs energi. Miljöpåverkan från energianvändningen beror på hur elen eller värmen som används har producerats och vilka råvaror som har använts för energiproduktionen. Utöver energianvändning kan tillverkningen även resultera i utsläpp till luft och vatten samt avfall som kräver behandling och som i sin tur kan påverka miljön negativt. Den globala plasttillverkningen uppskattades 2012 motsvara utsläpp om 400 miljoner ton växthusgas eller cirka en procent av de totala växthusgasutsläppen i världen.²⁴ I Plastic Atlas 2019 görs en uppskattning om att plasttillverkningen kan komma att generera upp till 56 miljarder ton

²³ Ibid.

²⁴ Utredningen om hållbara plastmaterial (2018), *Det går om vi vill – Förslag till en hållbar plastanvändning* (SOU 2018:84), s. 59 f.

koldioxidutsläpp fram till 2050, vilket motsvarar 10–13 procent av jordens kvarvarande koldioxidbudget.²⁵ I Sverige genererade industrin (totalt) 17 386 500 koldioxidekvivalenter²⁶ år 2012. Utsläppen var ungefär desamma år 2017, då industrin (totalt) genererade 17 202 500 koldioxidekvivalenter.

Hur de färdiga plastprodukterna sedan påverkar miljön beror på hur produkterna används och användarens beteendemönster. Ett felaktigt bortskaffande kan leda till nedskräpning som i sin tur påverkar miljön negativt. Plast kan orsaka stor skada när den sprids ut i naturen och särskilt då den hamnar i hav och sjöar. Den kan då skada det marina djurlivet och de fåglar som lever vid kusten. Vidare kan användning av en produkt som innehåller mikroplaster eller nötning på plastprodukter medföra att mikroplaster spolats ut i dagvatten eller avloppsvatten och på så sätt läcker ut till miljön. Plast som sprids ut i naturen kan orsaka stor skada för djurlivet. Djuren kan trassla in sig i plasten eller missa den för mat. Det finns även risk att ämnen och gifter i plasten koncentreras högre upp i näringskedjan. Hälsoeffekterna för människor är i stort sett okända. Läs mer om konsekvenser av nedskräpning från bland annat plast i avsnitt 3.5.7.

Användningen av plast kan dock även bidra till miljönytta. I tidigare avsnitt – ”Användningen av plast i samhället” – beskriver vi hur engångsförpackningar av plast kan bidra till att förebygga matsvinn, vilket också är viktigt för miljön.

Mikroplast och nanoplast

Mikroplast är inte en särskild sorts plast, utan det är i stället små partiklar av plast som är mindre än 5 mm i diameter. Plastpartiklar som är mindre än 100 nanometer kallas nanoplast.

Mikro- eller nanoplast kan redan från början vara tillverkad som små partiklar eller uppkomma vid nedbrytning av större plastföremål, genom nötning och inverkan av solljus. När mikroplaster avsiktligt har tillsatts i en produkt så kallas de för primära mikroplaster. Sekundära mikroplaster är partiklar från större plastbitar som sönderdelas och bryts ned i omgångar tills de blir till mikroplaststorlek.

²⁵ Heinrich Böll Foundation and Break Free from Plastic (2019), *Plastic Atlas 2019 – Facts and figures about the world of synthetic polymers*.

²⁶ Koldioxidekvivalenter är ett mått som används för att räkna om olika slags utsläpp så att man kan jämföra dem med varandra.

Naturvårdsverket har i regeringsuppdrag år 2017 och 2019 kartlagt vilka källor som står för de största utsläppen av mikroplast i Sverige. I rapporten från 2017 kom Naturvårdsverket fram till att mikroplast framför allt uppstår genom slitage av däck från vägar, industriell produktion och hantering av primärplast, tvätt av syntetfibrer, båtbottnfärg, läckage av granulat från konstgräsplaner och nedskräpning. I rapporten från 2019 redovisade Naturvårdsverket ett antal nya källor, däribland spill/nedskräpning kring byggarbetsplatser, ridanläggningar och andra utomhusanläggningar för idrott och lek med underlag som innehåller plast eller gummi, samt användning av konstgräs i trafikmiljöer och parker. I redovisningen angavs även att mikroplaster troligtvis inte utgör någon stor risk för miljö och hälsa i nuvarande koncentrationer även om det kan finnas platser där det skulle kunna finnas risk för effekter.²⁷

Användning av en produkt som innehåller mikroplaster eller nötning på plastprodukter kan medföra att mikroplaster spolats ut i dagvatten eller avloppsvatten och på så sätt läcker ut till miljön. I miljön sker en fullständig nedbrytning av plast mycket långsamt, vilket betyder att den plast som hamnar i miljön finns kvar där under lång tid. Problemen med mikroplaster i vattenmiljön har beskrivits i olika rapporter. Vattenlevande djur som till exempel fiskar, musslor och räkor får i sig mikroplast som de misstar för mat, vilket fyller mag- och tarmsystemet och i sin tur ger ett minskat födointag. Man har även sett att mikroplast har orsakat inflammation och haft negativ påverkan på energilagring, nervsystem och reproduktion hos marina organismer. Man har också sett att mycket små partiklar (mindre än 10 mikrometer) kan tas upp i organismernas cirkulationssystem. Det finns även risk att ämnen och gifter koncentreras högre upp i näringskedjan.²⁸

Mikroplast förekommer även i dricksvatten. Enligt en rapport som gjorts 2019 vid universitetet i Newcastle, Australien, och publicerats via Världsnaturfonden (WWF) får människor i snitt i sig 5 gram mikroplaster i veckan och den främsta källan är mikroplast i dricksvattnet.²⁹

²⁷ Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Plast/Mikroplast/. Läst 2020-04-29.

²⁸ Kemikalieinspektionen (2018), *Mikroplast i kosmetiska produkter och andra kemiska produkter*, rapport 2/18, www.kemi.se/global/rapporter/2018/rapport-2-18-mikroplast-i-kosmetiska-produkter-och-andra-kemiska-produkter.pdf. Läst 2020-04-28.

²⁹ WWF (2019), *No Plastics in Nature: Assessing Plastic Ingestion from Nature to People*, www.epressi.com/media/userfiles/138617/1560257495/plastic-ingestion-raportti-wwf.pdf.

Kunskapsläget kring mikroplastens hälsopåverkan på människor är begränsat. Förra året publicerade Världshälsoorganisationen (WHO) en rapport om hälsopåverkan av mikroplaster i kran- och flaskvatten. Slutsatsen i rapporten var att mikroplaster i dricksvatten på nuvarande nivåer inte utgör en hälsorisk, baserat på den information som finns i dagsläget.³⁰ I ett pressmeddelande strax efter att rapporten publicerats efterlyste WHO mer forskning om mikroplast i miljön och dess potentiella effekter på människan. WHO förespråkade samtidigt en minskning av plastföroreningar för att gynna miljön och minska människors exponering.³¹ Att kunskapsläget är osäkert och att mer forskning behövs för att kunna dra definitiva slutsatser har bland annat lyfts fram av svenska forskare inom området nanomaterial.³²

Den europeiska kemikaliemyndigheten Echa har föreslagit ett EU-förbud mot avsiktligt tillsatt mikroplast i kemiska produkter. Echa menar att ett förbud på EU-nivå är motiverat för att skydda hälsa och miljö mot utsläpp av mikroplast.³³

Papper, trä, bambu etc.

Fiberbaserade material består av en förnybar råvara som binder koldioxid när trädet växer och som sedan lagras i produkten. Materialen är fossilfria och produktionen i Sverige har kommit väldigt långt med att fasa ut fossila bränslen. I dagsläget är produktion av papper till 96 procent fria från fossila bränslen.

Materialåtervinningsgraden för papper och kartong är i snitt 60 procent på europeisk nivå och i Sverige är återvinningsgraden drygt 80 procent. Sverige har dessutom en hög insamlingsgrad och en väl fungerande marknad för returfibermaterial.

Engångsartiklar som tidigare ofta gjorts av plast efterfrågas nu även i andra material, till exempel trä. Det är numera vanligt att trä används till bland annat engångsbestick, dryckesomrörare och bomullspinnar (tops). Trä har även sedan länge använts till bland annat glass-

³⁰ WHO (2019), *Microplastics in drinking-water*, www.who.int/water_sanitation_health/publications/microplastics-in-drinking-water/en/. Läst 2020-04-29.

³¹ World Health Organization (WHO), www.who.int/news-room/detail/22-08-2019-who-calls-for-more-research-into-microplastics-and-a-crackdown-on-plastic-pollution. Läst 2020-04-29.

³² Artikel från Lunds universitet, www.lu.se/article/vi-vet-annu-mindre-om-nanoplast-an-om-mikroplast. Läst 2020-04-29.

³³ Kemikaliemyndigheten, www.kemi.se/nyheter-fran-kemikalieinspektionen/2019/eus-kemikaliemyndighet-foreslar-forbud-mot-mikroplaster/. Läst 2020-04-28.

pinnar. Nu finns också engångsartiklar i en rad andra naturmaterial, såsom bambu, palmblad, bagasse, vetestrån.

När papper eller andra naturmaterial används till engångsartiklar som är avsedda för mat och dryck förses de ofta med en plastbeläggning som fungerar som barriär för vätska, fukt eller fett.

Metall

Som exempel på engångsartiklar av metall kan nämnas burkar för drycker och livsmedel, aluminiumfolie, engångsgrillar och behållare till värmeljus. Metallburkar som används för drycker är nästan uteslutande i aluminium. Burkar i stål förekommer också men i mycket liten utsträckning.³⁴

Aluminium är ett lätt men starkt material med god formbarhet. Det släpper inte in ljus och är därför bra på att bevara till exempel dryckers egenskaper. En annan fördel är att materialet kan återvinnas många gånger. Den mest brytvärda råvaran för aluminium är bauxit, som fått sitt namn efter fyndigheter vid Le Baux i Frankrike. Från råvaran bauxit framställs aluminiumoxid, som i sin tur blir till primär-aluminium genom elektrolys. Att bauxit har blivit utgångsmaterial för aluminium beror främst på att innehållet av aluminiumoxid är högt, ofta 50–65 procent, vilket ger ett metallinnehåll på 25–30 procent. Det finns mer aluminium än någon annan metall i jordskorpan ytterlager, som innehåller cirka 8 viktprocent aluminium. Aluminium är ett material som lämpar sig väl för återvinning. Energiförbrukningen vid återvinning av aluminium innebär en besparing på upp till 95 procent av det som går åt vid primär framställning, och återvinningsgraden är hög.

Glas

Vissa engångsartiklar är gjorda av glas, till exempel glasflaskor för drycker eller glasburkar för sylter och marmelader. Glas används även för kemisk-tekniska och farmaceutiska produkter.

Förpackningsglas tillverkas i stora serier med hög hastighet i en helt automatiserad process. Glas är en amorf (ickekristallin) produkt som framställs genom att sand och alkalier smälts tillsammans med till

³⁴ Pantamera, <https://pantamera.nu/pantsystem/fakta/burk-pet/>. Läst 2020-04-01.

exempel kalk och blyoxid. Vanligtvis är glas transparent. Utifrån glasets kemiska uppbyggnad kan glas indelas i tre huvudtyper: kiselkalk-sodaglas, blyglas och borosilikatglas. Tillsammans omfattar dessa 95 procent av glastillverkningen. Resterande 5 procent är specialglas med olika sammansättningar.³⁵

Glas som förpackningsmaterial har fördelar som att det är formbart och helt tätt. Det är också inert, dvs. det påverkar inte innehållets smak eller doft. En annan fördel är att glas kan återvinnas om och om igen utan att kvaliteten försämras. Ett kg krossglas blir ett kg nytt glas med oförändrad kvalitet. I Sverige återvinns över 90 procent av glasförpackningarna. Vid glastillverkning med återvunnet glas används 20 procent mindre energi än om nya råvaror används. Samtliga råvaror som används vid glasframställning importeras till Sverige och återvinning minskar därmed transporterna och förbrukningen av ändliga naturresurser. Glastillverkning med återvunnet glas ger dessutom ifrån sig mindre mängder koldioxid. Producentansvaret för insamling och återvinning av uttjänta glasförpackningar infördes år 1994. Ett landsomfattande insamlingssystem för glasförpackningar drivs av Svensk Glasåtervinning, som ägs av producenterna.³⁶

Materialsammansättningar

Många engångsartiklar är uppbyggda av flera olika slags material. Kompositdryckesförpackningar och chipspåsar är vanliga exempel på materialsammansatta produkter. Sådana förpackningar kan ofta bestå av en sammansättning av papper, plast och metall. Ett tunt lager plast används ofta som vätskebarriär i till exempel pappmuggar och dryckeskartonger. Ett tunt lager aluminium i livsmedelsförpackningar kan användas för att skydda innehållet från UV-ljus och förlänga hållbarheten.

³⁵ Nationalencyklopedin, glas, www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/glas och förpackningsglas, www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/förpackningsglas. Läst 2020-03-30.

³⁶ Svensk Glasåtervinning, www.glasatervinning.se. Läst 2020-04-01.

3.2.4 Vad är problemet med engångsartiklar?

För att kunna styra mot ett uttalat miljömål eller komma till rätta med ett miljöproblem behövs en förståelse för varför olika aktörer i samhället beter sig på ett sätt som orsakar skada i miljön. Konsumenters och företags miljöskadliga beteenden kan till exempel bero på att de saknar information om effekterna på miljön, att de är kort-siktiga i sitt handlande, att de inte inkluderar risker för framtida skador i sina beslut eller att de inte tar hänsyn till den miljöpåverkan som drabbar en tredje part. Dessa systemfel, så kallade marknadsmisslyckanden, är det som motiverar statlig styrning genom styrmedel. En förståelse för de bakomliggande incitamentsstrukturerna är en förutsättning för att kunna öka styrmedlens kostnadseffektivitet. För att kunna välja rätt verktyg för att lösa ett miljöproblem, och därmed nå ett visst mål, behöver först problembilden benas ut.³⁷

Hur ser problembilden ut när det gäller engångsartiklar? Det är i regel inte hållbart att tillverka en produkt som bara ska användas en kort stund för att sedan bli avfall, särskilt om den tenderar att orsaka nedskräpning och består av material som inte bryts ned i naturen på hundratals år.

I Collins engelska ordbok utnämndes single-use (engångsanvändning) till årets ord 2018.³⁸ Att användningen av engångsartiklar har vuxit beror på att det är bekvämt, de är lätta att få tag på och de behöver inte rengöras efter användning. De är också enkla att göra sig av med. Men framför allt är de billiga. Det finns även engångsartiklar som fyller specifika syften. Till exempel används engångsartiklar på sjukhus för att hindra smittspridning.

Engångsartiklarna har därmed många positiva egenskaper som underlättar för många i samhället. De underlättar exempelvis att ta med sig mat hem eller till en picknick, och de underlättar vid transport av produkter. Vidare fyller engångsartiklar en viktig funktion för att minska smittspridning och säkra en god hygien på sjukhus och i storkök etc. Den stora konsumtionen av engångsartiklar är dock inte hållbar. Tillverkningen kräver stora mängder resurser från förnybara och inte förnybara källor bara för att användas en gång och sedan bli avfall. Att tillverka artiklar för engångsbruk är inte resurseffektivt oavsett om de tillverkas av plast, papper eller bambu. För

³⁷ Naturvårdsverket (2015), *Styr med sikte på miljömålen*. Rapport 1666.

³⁸ Collins dictionary (2018), The Collins word of the year, www.collinsdictionary.com/word-lovers-blog/new/collins-2018-word-of-the-year-shortlist,451,HCB.html.

varje produkt används resurser såsom energi, vatten, olja, trä, bördig jord etc. De flesta av dessa resurser används fortare än de kan förnyas. Därutöver kan produkterna innehålla kemikalier och gifter som sprids i naturen. Vi behöver därför röra oss mot en ökad cirkularitet och bort från engångsartiklar till produkter som kan användas många gånger. Det kan kräva att såväl företag som konsumenter behöver ändra beteende och tankemönster. Företag behöver kanske ändra utformningen på produkter så att de i stället lämpar sig för återanvändning. Konsumenter kan behöva ändra beteende, till exempel när det gäller en ökad livsstil på språng, och göra aktiva val som är bra för miljön.

De flesta engångsartiklar innehåller plast. Det finns undantag, som till exempel kaffefilter, engångsgrillar, presentpapper och värmeljus, men majoriteten av engångsartiklar innehåller plast.

I Konsumtionsrapporten 2018 summeras de viktigaste orsakerna till att plastkonsumtionen ökar:

- To-go lifestyle (livsstil på språng)
- Användningen av engångsartiklar ökar
- Stiftade lagar implementeras inte
- Politiker, konsumenter och företag tar inte sitt ansvar.

Engångsartiklar blir avfall redan efter en användning. En del engångsartiklar, till exempel förpackningar, kan samlas in för återvinning och materialåtervinnas eller energiåtervinnas (förbränning). De flesta engångsartiklar slängs dock i restavfallet och går därmed till förbränning (energiåtervinning), och bidrar då i varierande omfattning till koldioxidutsläpp. En del hamnar också utanför avfallssystemet och blir skräp i naturen. Statistik från skräpmätningar visar att engångsartiklar är vanligt skräp i städer och parker samt vid stränder.

Skräp som hamnar i naturen eller i havet skadar bland annat djurlivet. Skräpet försämrar djurens livsmiljöer. Vidare kan de trassla in sig i skräpet eller äta skräp som de misstar för mat. När djuren äter skräp finns risk att deras matsmältningssystem blockeras, vilket kan försämra deras näringsintag och göra att de blir sjuka eller till och med dör. Vidare kan de också skära sig på vassa skräpföremål. Djur kan även förgiftas av farliga ämnen i skräpet. Nedskräpningen kostar också samhället stora summor pengar. Det är nämligen kostsamt att

städa bort skräpet. Vidare leder nedskräpning till indirekta kostnader genom att fastigheter förlorar i värde, att handel och företagande drabbas negativt och att ekosystemtjänster urholkas. Nedskräpningens konsekvenser för samhälle och natur beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.5.7.

I kapitel 7 redovisar vi hur mycket engångsartiklar som tillverkas och används samt hur stor resursförbrukning som beror på tillverkning av engångsartiklar. Där framgår också att produktionen av vissa engångsartiklar ökar kraftigt.

Så länge produktionen och användningen av engångsartiklar fortsätter att följa linjära materialflöden ger det konsekvenser som är negativa och allvarliga för miljön. Det är naturligtvis inte hållbart att det i så stor omfattning tillverkas produkter som bara används vid ett eller ett fåtal tillfällen, för att sedan kastas bort. Det gäller särskilt om produkten tenderar att orsaka nedskräpning och består av material som inte bryts ned i naturen på hundratals år.

3.3 Introduktion till cirkulär ekonomi och resurseffektivitet

3.3.1 Inledning

Denna utredning har som ett viktigt syfte att bidra till ökad resurseffektivitet och cirkularitet. I detta avsnitt skriver vi om dagens resursanvändning och varför en mer effektiv förvaltning av jordens resurser behövs. Vi beskriver också vad en cirkulär ekonomi innebär och hur den skiljer sig från en linjär ekonomi.

3.3.2 Dagens resursanvändning och behovet av att ställa om

Jordens resurser förbrukas i en allt snabbare takt. Varje år räknar organisationen Global Footprint Network fram hur länge planetens resurser räcker utifrån en årsbudget för förnybara resurser. Under 2019 inträffade ”Overshoot Day”, dvs. den dag då årets förnybara resurser förbrukats, den 29 juli. Globalt förbrukar vi människor resurser som om det fanns 1,7 jordklot att leva av. I Sverige förbrukar vi ännu mer, som om vi hade hela fyra jordklot till vårt förfogande. Overshoot Day för EU:s alla medlemsländer inträffade den 10 maj –

och i Sverige redan den 3 april. På grund av ökad resursförbrukning har Overshoot Day gradvis flyttats från december till juli sedan 1970-talets början. Under resten av årets månader lever vi alltså över våra tillgångar.³⁹

Att vi gör slut på årets resurser tidigare och tidigare för varje år är naturligtvis inte hållbart. Den gamla modellen att producera-förbruka-slänga produkter fungerar helt enkelt inte längre och måste bytas ut. Vi behöver använda resurserna på ett mer hållbart sätt och ta hand om avfallet som vår konsumtion ger upphov till. Det linjära materialflödet från resurs till avfall måste göras om till effektiva kretslopp där avfall blir resurs som blir till nya produkter. Både råvaror och produkter behöver hanteras mer cirkulärt jämfört med i dag. Vi behöver också ersätta fossila och ändliga resurser med förnybara resurser. Att gå från en linjär fossilbaserad ekonomi till en cirkulär biobaserad ekonomi är en av de stora utmaningar som samhället står inför. Omställningen kräver beteendeförändringar hos konsumenter och olika aktörer längs hela värdekedjan.

3.3.3 Resurseffektivitet

Resurseffektivitet innebär att resurserna förvaltas effektivt under hela sin livscykel, från utvinning av råmaterial, bearbetning, transport och konsumtion, till dess att de bortskaffas som avfall. Resurseffektivitet innebär vidare att producera ett större värde med en mindre mängd material och att konsumera på ett annat sätt. Det minskar risken för bristsituationer och håller miljöpåverkan inom vår planets naturliga gränser. Resurseffektivitet kan förenklat uttryckas som ”att göra mer med mindre” i form av resursutvinning, utsläpp av föroreningar och ekosystembelastning.⁴⁰

³⁹ Global Footprint Network, www.footprintnetwork.org/our-work/ecological-footprint/ och Världsnaturfonden (WWF), www.wwf.se/pressmeddelande/overshoot-day-29-juli-jordens-fornybara-resurser-slut-for-i-ar-3373236/. Läst 2020-01-14.

⁴⁰ Naturvårdsverket (2018), *Att göra mer med mindre – Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023*. Rapport 6857.

3.3.4 Cirkulär ekonomi

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av cirkulär ekonomi, men begreppet används redan brett i stora delar av världen och i många olika sammanhang. Mål om en cirkulär ekonomi står i dag högt på dagordningen hos internationella organisationer som EU, OECD, G7 och G20. Vidare fokuserar flera ledande industriländer på cirkulär ekonomi och ökad resurseffektivitet, däribland Tyskland, Japan och Kina. Vårt grannland Finland har nyligen satt upp målsättningen att bli världsledande inom cirkulär ekonomi. De länder som leder utvecklingen har gemensamt att satsningen drivs ur ett näringspolitiskt och ekonomiskt perspektiv lika mycket som ur ett miljöpolitiskt.⁴¹

En cirkulär ekonomi kan beskrivas som en ekonomi där avfall i princip inte uppstår utan resurser kan behållas i samhällets kretslopp eller på ett hållbart sätt återföras till naturens egna kretslopp efter det att produkterna har nått slutet på sin livscykel. I en cirkulär ekonomi är livslängden på material och produkter längre. Det handlar dock om mer än att bara hitta användningsändamål för avfall som redan uppkommit. Målet är att redan från början planera och framställa produkter på ett sådant sätt att de används och hålls kvar i kretsloppet så länge som möjligt.

Cirkulär ekonomi är alltså ett kretslopp av material, produkter och tjänster där vi gör mer med mindre, vilket också innebär att avfall och uttaget av råvaror är mindre. Det görs genom att återanvända, reparera, återvinna, uppgradera, hyra och dela. Samtidigt som allt görs på ett sätt som är giftfritt, resurssnålt, klimatsmart och som inte skadar människor, djur, natur, vatten eller luft.

Den mer än hundraåriga perioden av industrisamhälle har dominerats av ett i huvudsak linjärt sätt att producera och konsumera varor. Det innebär att råvaror används för att tillverka material och varor som säljs, sedan brukas och förbrukas för att slutligen kastas. Det linjära sättet att producera och konsumera innebär ett stort slöseri av i många fall begränsade resurser. Dagens ekonomi är mestadels fortfarande linjär på så sätt att vi tar ut råvaror och tillverkar produkter som konsumeras och sedan slängs, vilket ger en negativ miljöpåverkan. Exempel på detta är engångsartiklar som tillverkas

⁴¹ Utredningen cirkulär ekonomi (2017), *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi*, (SOU 2017:22), s. 111.

för att användas en gång och sedan blir avfall som i de flesta fall inte materialåtervinns utan går direkt till energiåtervinning.

Sammanfattningsvis kan sägas att en cirkulär ekonomi minimerar resursanvändning, avfall, utsläpp och energiläckage, samt kan uppnås genom hållbar konstruktion, underhåll, reparation, återanvändning och återvinning. En cirkulär ekonomi är motsatsen till en linjär ekonomi, som utvinner resurser, använder dem och sedan kasserar dem.

3.4 Introduktion till avfall

3.4.1 Inledning

Genom att arbeta med att förebygga att avfall uppstår och genom att säkerställa långsiktiga cirkulära materialflöden så tas resurserna i samhället tillvara. Med avfall menas alla föremål eller ämnen som innehavaren vill göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med. Regelverket på avfallsområdet beskrivs i kapitel 4. Här nedan ger vi en introduktion till uppkomst och hantering av avfall.

3.4.2 Avfallsstatistik

Alla sektorer i samhället genererar avfall. Därmed bidrar hushåll, företag och den offentliga sektorn till uppkomsten av avfall. Naturvårdsverket sammanställer vartannat år statistik över hur avfall behandlas och hur mycket avfall som uppkommer inom olika branscher. Statistiken används för att följa upp och utvärdera åtgärder inom avfallsområdet, exempelvis kopplat till de svenska miljökvalitetsmålen och målen i EU:s avfallsdirektiv. Statistiken uppfyller kraven i Europaparlamentets och rådets förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik.

Naturvårdsverkets senaste rapport *Avfall i Sverige 2018* utkom i juni 2020. Enligt rapporten uppkom i Sverige år 2018 totalt 139 miljoner ton avfall, varav majoriteten (75 procent) bestod av mineralavfall från gruvbranschen. Av övriga avfallstyper uppkom 35,2 miljoner ton avfall, vilket motsvarar 3,1 ton per person. Huvuddelen av avfallet som uppkom var så kallat primärt avfall, dvs. avfall som uppkom vid produktion och konsumtion. Avfall som uppstår i samband

med någon form av avfallsbehandling räknas som sekundärt avfall. Byggbranschen och hushållen genererade mest primärt avfall.

Den totala mängden förpackningar som sattes på den svenska marknaden under 2018 uppgick till 1,3 miljoner ton, varav 73 procent materialåtervanns. Enligt Naturvårdsverkets statistik var materialåtervinningsgraden 46 procent för plastförpackningar (exklusive PET-flaskor) och därmed lägre än för exempelvis glas- (93 procent), pappers- (82 procent) och metallförpackningar (84 procent). Den verkliga materialåtervinningsgraden är dock lägre, eftersom förluster uppstår i sortering och återvinning. Detta beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.4.5. För PET-flaskor och pantburkar var materialåtervinningsgraden 83 respektive 81 procent. De nationella materialåtervinningsmålen för förpackningar varierar beroende på typ av förpackning. Det finns också ett mål för hur stor mängd av det totala förpackningsavfallet som ska materialåtervinnas. Från och med januari 2020 höjdes materialåtervinningsmålen med upp till 20 procent beroende på typ av förpackning. Statistiken visar att sex av de nationella materialåtervinningsmålen för förpackningar uppfylldes i Sverige 2018 medan de två materialåtervinningsmålen för PET-flaskor och pantburkar inte uppfylldes.⁴² Förpackningar omfattas i Sverige av producentansvar, vilket innebär att producenterna ansvarar för att samla in och ta hand om uttjänta produkter. Producentansvaret beskrivs närmare i kapitel 4.

3.4.3 Avfallsmängderna ökar

Tvärtemot samhällets målsättning att minska avfallet visar statistiken från åren 2012 till 2018 att mängden ökar.⁴³ Enligt SMED:s plastkartläggning har mängderna plastavfall ökat kraftigt. År 2017 uppskattades mängden plastavfall uppgå till cirka 1,6 miljoner ton. I jämförelse med 2012 är det en ökning med drygt 300 000 ton. Den stora ökningen var främst plast i blandade avfallsflöden, exempelvis importerat avfall för energiåtervinning.⁴⁴ En del av ökningen kan förklaras

⁴² Naturvårdsverket (2019), *Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar – Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2018*, s. 86.

⁴³ Naturvårdsverket (2020), *Avfall i Sverige 2018*. Rapport 6932.

⁴⁴ SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige – Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*. Rapport nr 1, 2019.

av användningen av engångsartiklar. Hur stor den andelen är har vi dock inte uppgifter om.

3.4.4 Insamling, transport och behandling av avfall

Ansvaret för insamling av avfall är i Sverige fördelat på tre aktörer: kommunerna (hushållsavfall), producenterna (sina respektive producentansvar) och övriga avfallsinnehavare (när ansvaret för avfallet inte faller på de två förstnämnda). På kommunernas bemannade återvinningscentraler kan grovavfall, elavfall och farligt avfall lämnas in. Det finns 583 återvinningscentraler i hela landet som sammantaget årligen får cirka 26 miljoner besök. Producenternas återvinningsstationer för insamling av förpackningar och tidningar är obemannade. Det finns cirka 5 800 återvinningsstationer fördelade över hela landet. Insamlingssystemen ska bygga på samråd mellan producenter och kommuner. Avfall inom ramen för producentansvaret kan uppkomma både som hushållsavfall och verksamhetsavfall.

Inom Sverige transporteras avfall vid insamling och vidare transport till behandlingsanläggning för återvinning eller bortskaffande. Avfallsförordningen (2011:927) reglerar frågor om när det behövs tillstånd för att transportera avfall. För yrkesmässig avfallstransport krävs alltid tillstånd. Den som ska transportera anmälningspliktigt avfall, som till exempel farligt avfall, blandat avfall, hushållsavfall, bygg- och rivningsavfall eller visst träavfall, till eller från Sverige, ska ha godkännande från Naturvårdsverket och från motsvarande myndighet i det land som avfallet skickas till eller från.

Avfall behandlas genom materialåtervinning, energiåtervinning, bortskaffande och förbehandling. Enligt statistik från Naturvårdsverket för- och slutbehandlades 35,2 miljoner ton avfall, exklusive gruvavfall, i Sverige år 2018. Motsvarande siffror för åren 2016 och 2014 var 34,0 miljoner ton respektive 29,5 miljoner ton. Totalt materialåtervanns 6,8 miljoner ton avfall i Sverige 2018. Av detta behandlades 4,1 miljoner ton avfall genom konventionell materialåtervinning, dvs. behandling där ett material återvinns till samma material. De icke-farliga avfallsslag som i störst utsträckning materialåtervanns konventionellt var metallavfall (2,4 miljoner ton), pappersavfall (1,1 miljoner ton), glasavfall (230 000 ton) samt mineraliskt och blandat bygg- och rivningsavfall (151 000 ton). Av plastavfall material-

återvanns 51 000 ton konventionellt. År 2018 energiåtervanns 8,9 miljoner ton avfall i Sverige. Med energiåtervinning avses förbränning där avfallet används som bränsle och energin tas tillvara. De icke-farliga avfallsslag som 2018 i störst utsträckning energiåtervanns i Sverige var blandat avfall (2,5 miljoner ton), hushållsavfall och liknande avfall (2,7 miljoner ton), träavfall (2,1 miljoner ton) och sorteringsrester (780 000 ton). Mängden plastavfall som energiåtervanns uppgick till 168 000 ton.⁴⁵

3.4.5 Hantering av engångsartiklar som blir avfall

Mekanisk plaståtervinning

Återvinningsgraden av plast är låg. Enligt Naturvårdsverkets statistik återvinns 46 procent av plastförpackningarna i Sverige (exklusive PET-flaskor).⁴⁶ Den verkliga materialåtervinningsgraden är dock lägre, eftersom förluster uppstår i sortering och materialåtervinning, samt att det sätts mer plastprodukter på marknaden än vad som rapporteras och ingår i statistiken, till exempel på grund av privatimporterade förpackningar och ”friåkare” som inte ingår i producentansvaret.⁴⁷ I SMED:s plastkartläggning framkommer att det sätts ungefär 325 000 ton plastförpackningar på marknaden. Av dessa är det cirka 95 000 ton som sorteras ut för materialåtervinning. En stor andel hamnar i restavfallet och går direkt till förbränning. Den verkliga materialåtervinningsgraden av plastförpackningar ligger troligen runt 10–20 procent.⁴⁸ Inom EU uppkommer årligen mer än 25 miljoner ton plastavfall, varav mindre än 30 procent samlas in för materialåtervinning.⁴⁹ Av all plast som har tillverkats i världen har 14 procent samlats in för återvinning. Av dessa har i sin tur endast två procent använts för att tillverka ny plast av samma eller liknande kvalitet, åtta

⁴⁵ Naturvårdsverket (2020), *Avfall i Sverige 2018*, rapport 6932, s. 26–35.

⁴⁶ Naturvårdsverket (2019), *Sveriges återvinning av förpackningar och tidningar – Uppföljning av producentansvar för förpackningar och tidningar 2018*.

⁴⁷ SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige. Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*. Rapport nr 1, 2019.

⁴⁸ Svar i e-postmeddelande från Svensk Plaståtervinning den 19 februari och den 3 juni 2020.

⁴⁹ EU-kommissionens meddelande, *En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi*, KOM(2018) 28 slutlig.

procent till plast av sämre kvalitet medan de sista fyra procenten går förlorade i processen.⁵⁰

Mer plast skulle kunna materialåtervinnas. Svensk Plaståtervinning uppger att mer än hälften av alla plastförpackningar i landet sorteras fel och därmed bränns upp i stället för att materialåtervinnas.⁵¹ Hushåll och verksamheter ansvarar för att källsortera plasten genom att lägga den i sorteringskärl vid återvinningsstationer eller fastighetsnära insamling. Bristande sortering i hushåll och verksamheter leder till att plasten hamnar i olika fraktioner av restavfall. I dag sorteras mindre än 30 procent av plastförpackningarna ut för materialåtervinning.⁵² Även tekniska begränsningar gör att plast inte alltid kan materialåtervinnas. Vissa flöden är till exempel för komplexa eller för kontaminerade för att dagens mekaniska materialåtervinning ska fungera. För dessa flöden kan kemisk återvinning vara effektiv, vilket beskrivs i senare avsnitt nedan. De som importerar och fyller förpackningar skulle i högre grad kunna välja att sätta förpackningar på marknaden som kan materialåtervinnas eller som är gjorda av återvunna material. Konsumenter kan också påverka producenter genom att aktivt välja att köpa förpackningar och produkter som är återvinningsbara eller gjorda av återvunna material.

Svensk Plaståtervinning har ett rikstäckande system för insamling och återvinning av plastförpackningar i Sverige för verksamheter med producentansvar. På Svensk Plaståtervinnings anläggning i Motala finns kapacitet att ta emot och återvinna alla plastförpackningar från svenska hushåll. Förpackningarna sorteras i flera steg. Först samlas förpackningarna in vid återvinningsstationer och andra insamlingspunkter. Innan förpackningarna transporteras till återvinningsanläggningen packas de på ett mellanlager till en kubikmeter stora plastbalar som väger cirka 500–600 kg styck. På anläggningen sorteras förpackningarna utifrån plastsort och eventuellt utifrån färg. Sorteringsprocessen är helautomatiserad. Från anläggningen skickas sedan den sorterade plasten vidare till någon köpare. Där tvättas och granuleras plasten och blir återvunnen plastråvara som kan användas vid tillverkning av nya förpackningar eller andra plastprodukter. Plastförpackningar som inte kan materialåtervinnas i anläggningen eller som

⁵⁰ Mistra (2020), *Ingen kommer undan plasten – Vägar mot en mer hållbar plastanvändning*.

⁵¹ Svensk Plaståtervinning, www.svenskplastatervinning.se/du-som-kallsorterar/. Läst 2020-02-11.

⁵² SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige – Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*. Rapport nr 1, 2019.

har slängts i hushållsavfallet förbränns och blir till energi. Det betyder att de inte återvinns till nya plastprodukter.⁵³

Kemisk plaståtervinning

En annan metod för återvinning är kemisk återvinning som innebär att plasten bryts ner på molekylär nivå och ger kemikalier som kan användas som råvara för att tillverka nya plaster av ursprunglig kvalitet eller andra produkter. Detta är speciellt intressant för de plastprodukter som är svåra att återvinna mekaniskt, till exempel flerskiktslaminat, eller produkter som består av en kombination av papper och plast. Kemisk återvinning kan bilda en ny och ren plast som också går att använda i livsmedel. Kemisk återvinning kan även användas när mekaniskt återvunna plaster börjar få försämrade egenskaper.⁵⁴ Kemisk återvinning har en hög energitågång varför den mekaniska återvinningen bör prioriteras i första hand och den kemiska utgöra ett komplement.⁵⁵

Utredningen om hållbara plastmaterial har i betänkandet *Det går om vi vill – Förslag till en hållbar plastanvändning* (SOU 2018:84) föreslagit att regeringen stödjer arbetet med att realisera ett plastreturraffinaderi i Sverige. Västsvenska kemi- och materialklustret beviljades i slutet av 2018 finansiering med 51 miljoner kronor från Vinnova för satsningen Klimatledande Processindustri, som under 10 års tid ska arbeta med att etablera ett returraffinaderi för plast i Västsverige.⁵⁶

Återvinning av andra material

Andra material som återvinns är bland annat metall, glas, papper och trä. Under år 2018 uppkom i Sverige 3,4 miljoner ton metallavfall, varav 2,4 miljoner ton materialåtervanns, och 290 000 ton glas, varav 230 000 ton materialåtervanns. Av det pappersavfall som uppkom,

⁵³ Svensk Plaståtervinning, www.svenskplastatervinning.se/sa-funkar-plastatervinning/. Läst 2020-02-11.

⁵⁴ IVA (2020), *En branschrapport från IVA projektet Resurseffektivitet och cirkulär ekonomi*.

⁵⁵ Uppgift från Innovations- och kemiindustrierna i Sverige (IKEM) vid möte den 12 mars 2020.

⁵⁶ Se www.vgregion.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/miljo/aktuellt-miljo/storsatsning-i-vastsverige-pa-klimatledande-processindustri/.

940 000 ton, materialåtervanns i stort sett allt. Det uppkom vidare drygt 1,9 miljoner ton träavfall, varav den största delen energiåtervanns.⁵⁷

Energiåtervinning

Med energiåtervinning avses förbränning där avfallet används som bränsle och energin tas tillvara. För att klassas som energiåtervinning måste förbränningsanläggningens energieffektivitet vara minst 65 procent. Förbränning i svenska avfallsanläggningar för hushållsavfall är normalt klassat som energiåtervinning. År 2018 energiåtervanns 8,9 miljoner ton avfall i Sverige (8,5 miljoner ton icke-farligt och 404 000 ton farligt avfall). De icke-farliga avfallsslag som energiåtervanns mest var hushållsavfall och liknande avfall, blandat avfall och träavfall. De farliga avfallsslag som i störst utsträckning behandlades genom energiåtervinning var farligt träavfall.⁵⁸ Av de 1,6 miljoner ton plastavfall som uppkom i Sverige energiåtervanns 1,3 miljoner ton.⁵⁹

3.4.6 Konsekvenser av avfallshantering

År 2012 genererade avfallshanteringen (totalt) 1 693 500 koldioxid-ekvivalenter i Sverige. År 2017 genererade den i stället 1 253 400 koldioxidekvivalenter. Utsläppen av växthusgaser minskar i Sverige. Från år 1990 har utsläppen gått ner med 26 procent, från 71,3 till 52,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2017. Minskningen har skett inom de flesta sektorer, men i varierande grad. Störst är dock minskningen av utsläppen från uppvärmning av bostäder och lokaler samt utsläppen vid platser där avfall lagras. Utsläppen av växthusgaser från avfallshantering har minskat till mindre än hälften sedan 1990, bland annat på grund av att vi i dag förbränner den största delen av hushållsavfallet i kraftvärmeverk och på så sätt kan ta till vara på energin

⁵⁷ Naturvårdsverket (2020), *Avfall i Sverige 2018*. Rapport 6932.

⁵⁸ Naturvårdsverket (2020), *Avfall i Sverige 2018 – Uppkomst och behandling*. Rapport 6932.

⁵⁹ SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige – Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*. Rapport nr 1, 2019.

samt att en stor del behandlas biologiskt genom rötning eller kompostering och att allt mindre organiskt avfall läggs på soptippen.⁶⁰

År 2018 genererade el- och värmeproduktionen i Sverige 4,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter och står för cirka 8 procent av Sveriges totala utsläpp. Växthusgasutsläppen kommer i huvudsak från plast som produceras av fossil olja. Utsläppen från den fossila delen av avfallet var 2,6 miljoner ton, vilket står för över hälften av utsläppen från el- och fjärrvärmeproduktionen.⁶¹

3.5 Introduktion till nedskräpning

3.5.1 Inledning

I de följande avsnitten redovisar vi statistik från skräpmätningar i städer och parker samt vid stränder. Vi beskriver bland annat hur omfattande nedskräpningen är i olika miljöer och vad skräpet består av. Vidare skriver vi om bakomliggande orsaker och konsekvenser av nedskräpningen. I kapitel 10 beskriver vi regleringen kring nedskräpning och där finns även våra överväganden om översyn för ökad efterlevnad av förbudet mot nedskräpning.

I huvudsak använder vi i detta avsnitt statistik från de mätningar som olika kommuner har gjort och som sammanställts av Håll Sverige Rent. Naturvårdsverket har fått i uppdrag att genomföra en nationell skräpmätning under 2020 för att få underlag till genomförande av EU:s engångsplastdirektiv. Skräpmätningen ska omfatta stad, landsbygd, turistområden och värdefulla naturområden.⁶² Resultatet bör komma att ge ökad detaljkunskap om mängden skräp i olika miljöer.

3.5.2 Nedskräpning i stadsmiljö

Under 2018 mätte 19 kommuner nedskräpningen i sina stadsmiljöer. I genomsnitt fanns det 5,72 skräpföremål per tio kvadratmeter.

De vanligaste skräpföremålen var cigarettfimpar och snus. Av det totala skräpet i stadsmiljö utgjorde fimparna cirka 67 procent och

⁶⁰ Statiska centralbyrån, www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/utslapp-av-vaxthusgaser-i-sverigeut/. Läst 2019-11-13.

⁶¹ Naturvårdsverket, www.naturvardsverekt.se/sa-mar-miljon/statistik-A-O/vaxthusgaser-utslapp-fran-el-och-fjarrvarme/.

⁶² Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket, www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20404.

snuset cirka 11 procent. Därmed stod det tobaksrelaterade skräpet sammanlagt för nästan 80 procent av allt skräp i stadsmiljö.

Om vi bortser från fimpar och snus så var det plast- och pappersskräp som dominerade skräpstatistiken. Huvuddelen av plastskräpet utgjordes av övrigt, dvs. fragment av plastbitar som inte går att identifiera eller som inte har en egen kategori. Enligt Håll Sverige Rent är det troligt att en stor del av övrigt-kategorin består av fragmenterade bitar av plastförpackningar från mat och dryck som inte går att identifiera eller som inte har en egen kategori. Övrigt-kategorin toppade också listan inom fraktionen papper/kartong. På andra plats inom båda fraktionerna låg förpackningar för godis, glass och snacks. Andra kategorier som kvalade in på topplistorna var mat- och dryckesförpackningar samt muggar (tredje plats inom plast och fjärde plats inom papper/kartong), cigarettpaket och cellofan till cigarettpaket (tredje plats inom papper/kartong och fjärde plats inom plast), snusdosor (femte plats inom plast) och tidning/trycksak (femte plats inom papper/kartong).

I tabellerna nedan redogörs mer utförligt för skräpfraktionerna i större tätorter (tabell 3.3) samt vilka skräpföremål som toppar statistiken i mätningarna (tabell 3.4 och tabell 3.5).

Tabell 3.3 Skräpfraktioner i större tätorter 2018

Kategori	Andel av totalt skräp
Fimpar	66,6 %
Snus	11,2 %
Papper/kartong	7,3 %
Plast	7,2 %
Metall	2,3 %
Organiskt	1,7 %
Glas	1,6 %
Annat	2,1 %

Källa: Håll Sverige Rent, nedskräpningsstatistiken för år 2018.

Tabell 3.4 Topplista för plastskräp i större tätorter 2018

Plats	Kategori
1	Plast, övrigt
2	Godis-, snacks-, glassförpackning
3	Matförpackning, dryckesförpackning, mugg
4	Cellofan från cigarettpaket
5	Snusdosa

Källa: Håll Sverige Rent, Skräppporten 2019, s. 25.

Tabell 3.5 Topplista för skräp av papper/kartong⁶³ i större tätorter 2018

Plats	Kategori
1	Papper/kartong, övrigt
2	Godis-, snacks-, glassförpackning
3	Cigarettpaket
4	Matförpackning, dryckesförpackning, mugg
5	Tidning/Trycksak

Källa: Håll Sverige Rent, Skräppporten 2019, s. 25.

3.5.3 Nedskräpning i parker

Snittet för de tio parker som mätte skräp år 2018 var 3,58 skräpföremål per tio kvadratmeter, men det var stora skillnader mellan de olika parkerna. Fimpar och snus var det vanligaste skräpet även i parkerna (cirka 48 procent respektive 5 procent). Det näst vanligaste skräpet var plastskräp, följt av skräp av papper och kartong. Om man bortser från fimparna och snuset så utgjorde plast den största andelen skräp i parkerna. Liksom i stadsmiljö utgjordes huvuddelen av plast- och pappersskräpet av övrigt, följt av förpackningar för godis, glass och snacks. Därefter kom cigarettpaket och cellofan från cigarettpaket. Mat- och dryckesförpackningar samt muggar kom på fjärde plats inom fraktionen plast och på femte plats inom fraktionen papper/kartong. På fjärde plats inom fraktionen papper/kartong kom tidningar och trycksaker. På femte plats inom fraktionen plast låg snusdosor.

⁶³ Skräpföremålen som anges i listan är huvudsakligen av papper/kartong, men flera av föremålen innehåller även andra material såsom plast och/eller metall. Detta enligt uppgift från Håll Sverige Rent i e-postkonversation den 13 januari 2020.

I tabellerna nedan redogörs mer utförligt för skräpfractionerna i parker (tabell 3.6) samt vilka skräpföremål som toppar statistiken i mätningarna (tabell 3.7 och tabell 3.8).

Tabell 3.6 Skräpfractioner i parker 2018

Kategori	Andel av totalt skräp
Fimpar	47,8 %
Snus	4,7 %
Papper/kartong	13,1 %
Plast	20,7 %
Metall	8,4 %
Organiskt	2,2 %
Glas	0,8 %
Annat	2,2 %

Källa: Håll Sverige Rent, nedskräpningsstatistiken för år 2018.

Tabell 3.7 Topplista för plastskräp i parker 2018

Plats	Kategori
1	Plast, övrigt
2	Godis-, snacks-, glassförpackning
3	Cellofan från cigarettpaket
4	Matförpackning, dryckesförpackning, mugg
5	Snusdosa

Källa: Håll Sverige Rent, Skräppporten 2019, s. 30.

Tabell 3.8 Topplista för skräp av papper/kartong⁶⁴ i parker 2018

Plats	Parker
1	Papper/kartong, övrigt
2	Godis-, snacks-, glassförpackning
3	Cigarettpaket
4	Tidning/Trycksak
5	Matförpackning, dryckesförpackning, mugg

Källa: Håll Sverige Rent, Skräppporten 2019, s. 30.

⁶⁴ Skräpföremålen som anges i listan är huvudsakligen av papper/kartong, men flera av föremålen innehåller även andra material såsom plast och/eller metall. Detta enligt uppgift i e-post-konversation med Håll Sverige Rent den 13 januari 2020.

3.5.4 Nedskräpning i hav och natur

Den marina nedskräpningen är omfattande. Det mesta av skräpet i havet, ungefär 80 procent, är av plast och kommer från landbaserade källor.⁶⁵ Den mesta plasten är skräp som slängts i naturen i stället för i återvinningen eller i soporna. Vidare deponeras mycket plastavfall i stora deponianläggningar där erosion av deponierna med tiden kan leda till ett visst plastläckage till miljön, till exempel genom att plastfragment lossnar eller att plastpåsar kommer upp till ytan och sedan blåser ut till havs. Varje år beräknas mellan 4,8 och 12,7 miljoner ton plastskräp hamna i haven. Plastskräpet ackumuleras över tid och i dagsläget beräknas omkring 150 miljoner ton plast flyta runt i haven. Det motsvarar cirka 580 000 plastbitar per kvadratkilometer och 51 biljoner partiklar av mikroplast.⁶⁶ Skräp från hela världen samlas i stora virvlar långt ute till havs och bildar s.k. skräpkontinenter. Sådana skräpkontinenter finns i norra och södra Stilla havet, norra och södra Atlanten samt Indiska oceanen. Haven är alltså fulla med plastskräp, och tillförseln bara ökar. Enligt beräkningar som Ellen MacArthur Foundation har gjort så kan haven år 2050 bestå av mer plast än fisk i vikt.⁶⁷

Plast som hamnar i havet kan orsaka stor skada för det marina djurlivet och de fåglar som lever vid kusten. Skräpet försämrar djurens livsmiljöer. Vidare kan fåglar, fiskar och marina däggdjur trassla in sig i plasten eller missta den för mat. När djuren äter plast i stället för mat blockerar plasten deras matsmältning, vilket hindrar deras näringsintag. De kan även bli förgiftade av plasten när de exponeras för kemikalier som finns i plasten. Det finns plastsorter som innehåller farliga kemikalier. Mycket av plastskräpet kommer dock från förpackningar som oftast inte innehåller några farliga ämnen. Däremot finns det studier som tyder på att plast kan dra till sig och bli bärare av farliga kemikalier som finns i haven. Hur det påverkar djuren i haven finns det väldigt lite forskning om. Skräpet i haven bedöms skada över 600 marina levande djurarter.⁶⁸ Undersökningar visar att minst

⁶⁵ EU-kommissionens meddelande, *En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi*, KOM (2018) 28 slutlig. Se även Förenta nationerna (FN), <https://unric.org/sv/haven-fixar-det-eller/>.

⁶⁶ Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta/fakta-om-skrap/plast-ett-stort-problem-i-vara-hav. Läst 2019-09-27.

⁶⁷ World Economic Forum, Ellen MacArthur Foundation and McKinsey & Company (2016), *The New Plastics Economy – Rethinking the future of plastics*, www.ellenmacarthurfoundation.org/publications.

⁶⁸ Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta/fakta-om-skrap/plast-ett-stort-problem-i-vara-hav. Läst 2019-09-27.

32 valarter, 111 sjöfågelarter, alla sköldpaddsorter och många fiskarter äter plastskräp. Ett exempel är stormfåglarna i Nordsjön, där man i en undersökning hittade plastbitar i 94 procent av de undersökta fåglarna. I genomsnitt hade fåglarna 34 plastbitar i magen. Plast hittas till och med i ryggradslösa djur, i allt från sjögurkor till maneter. I en studie i Skottland hittades plast i 100 av 120 trålfångade havskräftor.⁶⁹ Enligt en rapport om skräpets påverkan på marint djurliv bedöms de fem värsta skräpföremålen för havslevande djur vara fiske-redskap, plastpåsar, ballonger, cigaretter och plastlock.⁷⁰

Vidare bryts plast från skräp över tid ner till så kallade mikroplaster⁷¹ som i slutändan kan hamna i den mat som människor äter.

Den marina nedskräpningen orsakar även ekonomiska förluster för sektorer och i samhällsgrupper som är beroende av havet, men också för tillverkare där endast 5 procent av produktionsvärdet ger avkastning och resten bokstavligen dumpas. Inom EU beräknas skräpet i havet innebära kostnader i storleksordningen 259–695 miljoner euro, framför allt i turism- och fiskesektorerna.⁷²

Enligt EU-kommissionen består 80–85 procent av det marina skräpet inom EU av plast.⁷³ Engångsartiklar i plast utgör 49 procent av skräpet i havet, plastavfall från fiskeutrustning utgör 27 procent och övrigt plastavfall utgör 6 procent. Resterande del av skräpet, 18 procent, är av annat material än plast. Engångsartiklar i plast är den största gruppen av skräp som hittats på havsstränderna i Europa. De tio vanligaste engångsartiklarna i plast på europeiska stränder är:

1. dryckesflaskor, korkar och lock,
2. cigarettfimpar,
3. bomullspinnar (tops),
4. förpackningar för kex eller godis,

⁶⁹ Naturskyddsföreningen, www.naturskyddsforeningen.se/frågor_och_svar_om_plast. Läst 2020-01-10.

⁷⁰ Wilcox, Chris m.fl. (2016), *Using expert elicitation to estimate the impacts of plastic pollution on marine wildlife*, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X15002985.

⁷¹ Mikroplast är plastpartiklar som är mindre än 5 mm i storlek.

⁷² Europaparlamentet, www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/priorities/kretsloppssamhallet/20181005STO15110/plast-i-haven-fakta-effekter-och-nya-eu-regler

⁷³ EU-kommissionens meddelande, *En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi*, KOM (2018) 28 slutlig, och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

5. bindor och tamponger,
6. plastpåsar,
7. bestick, sugrör och omrörare,
8. dryckesmuggar och lock,
9. ballonger och ballongpinnar, och
10. matlådor inklusive snabbmatsförpackningar.⁷⁴

Plastskräp är vanligt även vid svenska stränder. Flera av de vanligaste skräpkategorierna som återfinns på våra stränder är nämligen av plast. Skräpet som återfinns på Bohuskusten bedöms främst komma från havet och eventuell påverkan från besökare på stränderna är minimal. På de oexploaterade stränderna längs Kattegatt, Öresund och Östersjön bedöms den största delen av skräpet komma från havet, men på de stadsnära stränderna bedöms skräpet i första hand komma från besökarna. De mest nedskräpande föremålen på stränderna vid Kattegatt, Öresund och Östersjön är: cigarettfimpar, plastfragment, snus, engångsbestick, trä, godis- och glasspapper samt snabbmatsbehållare, kapsyler och lock, rep och plastpåsar.⁷⁵

Havsströmmarna gör att Bohuskusten i Västsverige är särskilt drabbad av marin nedskräpning. Där spolas det i land cirka 8 000 kubikmeter skräp varje år. Det motsvarar fem fulla badkar med skräp som spolas i land varje timme.⁷⁶

Det finns begränsad information om nedskräpningen i skog och naturområden. Det har till exempel gjorts mätningar vid en fjällstation och det har gjorts undersökningar i form av intervjuer med människor som arbetar i naturområden. Håll Sverige Rents bedömning är att den ökande naturturismen leder till att mer och mer skräp hamnar i naturen.⁷⁷

⁷⁴ Europarlamentet, www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/priorities/kretsloppssamhallet/20181005STO15110/plast-i-haven-fakta-effekter-och-nya-eu-regler.

⁷⁵ Håll Sverige Rent (2020), *Skräpprapporten 2020*, s. 36.

⁷⁶ Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta-om-skrap/skrapet-i-havet. Läst 2019-09-27.

⁷⁷ Håll Sverige Rent (2019), *Skräpprapporten 2019*, s. 37.

3.5.5 Nedbrytningstider för olika skräp

Nedskräpning från engångsartiklar påverkar miljön negativt, särskilt om de är gjorda av material som inte är nedbrytbara i naturen inom rimlig tid. Olika sorters skräp har olika lång nedbrytningstid. Den ungefärliga nedbrytningstiden för organiskt material, till exempel äppelskrott, bananskal och apelsinskal är en månad. Det tar även ungefär en månad för skräpföremål av papper, exempelvis en papperspåse, att brytas ned i naturen. Nedbrytningstiden för metall i form av till exempel aluminiumburkar är 200–500 år. Glas är ett ännu mer beständigt material och den ungefärliga uppskattningen av dess nedbrytningstid är en miljon år. Många engångsartiklar är dock gjorda helt eller delvis av plast, som också är ett material som bryts ned mycket långsamt i naturen. Med tiden sönderdelas plastföremålen till allt mindre bitar som inte längre är synliga, men plasten finns ändå kvar i form av små mikroplastpartiklar som beräknas stanna kvar i naturen eller i havet i hundratals år.⁷⁸

Engångsartiklar kan vara gjorda av olika material, till exempel plast, papper, trä, glas eller metall. Samtliga dessa material utom papper och trä har mycket lång nedbrytningstid i naturen.

3.5.6 Orsaker bakom nedskräpning

En viktig orsak till nedskräpning är informationsmisslyckanden. Människor saknar till exempel tillräcklig kunskap om hur skadligt nedskräpning är. Man vet inte hur mycket skada plast leder till i naturen och i haven. Många är inte heller medvetna om att det är förbjudet att skräpa ned. Det visar en studie som gjorts av Anthesis Enveco på uppdrag av Naturvårdsverket. I studien analyserades varför nedskräpning sker. Ungefär hälften av de som deltog i studien kände till förbudet mot nedskräpning. Det var dock ändå så att de som kände till förbudet skräpade ned lika mycket som andra. Slutsatsen i rapporten var bland annat att nedskräpning ofta kan förklaras av tre huvudsakliga aspekter: sociala normer, bekvämlighet och otydligt ansvar. När människor fattar beslut om nedskräpning väger de mer eller mindre omedvetet fördelar och nackdelar med att göra sig av med skräpet på ett korrekt sätt. Å ena sidan vet människor att det är fel

⁷⁸ Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta-om-skrap/samlade-fakta-om-skrap/nedbrytningstider-skrap. Läst 2019-11-18.

att skräpa ned, vilket bidrar till känslor av skam och skuld när det ändå sker. Å andra sidan kan sociala normer, bekvämlighet och otydligt ansvar göra att människor känner sig mindre skamsna om de trots allt skräpar ned. Studien visar också att unga skräpar ned mer än äldre och att män skräpar ned mer än kvinnor samt att det vanligaste tillfället då nedskräpning sker är på kulturevenemang, följt av sportevenemang och då man rör sig ute på krogen.⁷⁹

Att just engångsartiklar tenderar att orsaka nedskräpning kan bero på att de är billiga, lätta och praktiska samt har ett litet värde för konsumenten. Vidare används vissa typer av engångsartiklar ofta utanför hemmet till exempel på väg från ett ställe till ett annat.

Slutligen orsakas nedskräpning av att våra utemiljöer är en kollektiv vara (en gemensam yta) som alla har tillgång till, vilket leder till att ingen eller alla har ansvar för att ta hand om den. Till exempel är det mindre vanligt att människor skräpar ned på sin egen tomt än i allmänna parker och vid stränder.

3.5.7 Konsekvenser av nedskräpning

Nedskräpning skadar den yttre miljön, till exempel markområden, vatten och ekosystem, och kan ha effekter som även påverkar kommande generationer. Nedskräpade platser skapar otrygghet och minskad trivsel i samhället. Det kostar dessutom mycket att städa upp skräpet.

Skräp som hamnar i naturen eller i havet skadar bland annat djurlivet som lever där. Skräpet försämrar djurens livsmiljöer. De kan trassla in sig i skräpet, skära sig på vassa skräpföremål eller äta skräp som de misstar för mat. När djur äter skräp finns risk att deras matsmältningssystem blockeras, vilket hindrar deras näringsintag och kan göra att de blir sjuka eller till och med dör. Djur kan även förgiftas av farliga ämnen i skräpet. Vi skriver särskilt om hur nedskräpningen påverkar det marina djurlivet ovan i avsnitt 3.5.4.

Nedskräpningen kostar också samhället stora summor pengar. Det är dock svårt att veta den exakta kostnaden. Enligt en bedömning av Clean Europe Network år 2014 kostar nedskräpningen i Europa 25 euro per invånare och år. I Sverige är det endast 16 procent av kommunerna som har aktuella beräkningar av vad nedskräpningen

⁷⁹ Naturvårdsverket (2018), *Beteenden bakom nedskräpning*. NV-04016-18.

kostar och uppskattningarna varierar från några hundratusen till många miljoner kronor. På Västkusten är nedskräpningen kopplad till stora summor för strandstädning. I Kosterhavets nationalpark plockas runt 20 ton skräp varje år till en kostnad av 1 miljon kronor. Det finns också indirekta kostnader kopplade till nedskräpning såsom att fastigheter förlorar i värde, att handel och företagande drabbas negativt och att ekosystemtjänster urholkas.⁸⁰ Nedskräpning av plast i Asien och Oceanien beräknas påverka turism, fiske och sjöfart till en kostnad på cirka 11,8 miljarder kronor per år. Städskostnaderna på stränder och kuster kostar uppåt 6,5 miljarder kronor per år. Olika studier beräknar att de skador plastavfallet orsakar på de globala marina ekosystemen uppgår till cirka 13 miljarder kronor per år.⁸¹

Vidare finns det studier som visar att nedskräpning föder ytterligare nedskräpning samt även klotter och annan skadegörelse. Benägenheten att skräpa ned eller förstöra tycks alltså vara större på platser som redan är nedskräpade. Dessutom visar undersökningar att nedskräpade platser förknippas med otrygghet.⁸²

Att skräpa ned är också ett resursslöseri. Mycket av skräpet är avfall som hade kunnat återanvändas eller återvinnas om det hade lämnats in till återvinningen i stället.

⁸⁰ Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta/fakta-om-skrap-i-skrapprapporten/konsekvenser-av-nedskrapning. Läst 2020-01-03.

⁸¹ UNEP (2018), *SINGLE-USE PLASTICS: A Roadmap for Sustainability*, www.unenvironment.org/resources/report/single-use-plastics-roadmap-sustainability.

⁸² Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta/fakta-om-skrap-i-skrapprapporten/konsekvenser-av-nedskrapning och www.hsr.se/fakta-om-skrap/samlade-fakta-om-skrap/forskning-om-nedskrapning. Läst 2020-01-06.

4 Regelverk, åtgärder och initiativ

4.1 Inledning

I detta kapitel ges en beskrivning av den politik som såväl i Sverige som internationellt driver på utvecklingen när det gäller omställningen till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi. Vidare redovisas i kapitlet bland annat de strategier och åtgärder som vidtagits i Sverige och på EU-nivå för att hantera de negativa miljöeffekter som användningen av plastprodukter och engångsartiklar ger upphov till. Kapitlet innehåller även en beskrivning av regelverk kring avfall och förpackningar. I kapitlet finns också information om befintliga svenska punktskatter som tas ut på vissa typer av engångsartiklar: tobaksskatt och skatt på plastbärkassar. Vidare beskriver vi även införda eller planerade ekonomiska styrmedel på engångsartiklar i andra länder. Vi ger också ett antal exempel på privata initiativ och trender i Sverige på temat hållbarhet och cirkularitet.

4.2 Sveriges miljömål

Miljömålen ger en långsiktig signal till hela samhället om vad regering och riksdag vill uppnå med miljöpolitiken. För att ge en tydlig struktur för miljöarbetets genomförande och uppföljning finns mål på flera nivåer.

Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Detta s.k. generationsmål har utvecklats av riksdagen 2010 (se prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen och är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället.

Under generationsmålet finns ett antal strecksatser varav i första hand följande kan påverkas av användningen av engångsartiklar:

- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Riksdagen har också beslutat om 16 miljö kvalitetsmål som utgör stommen i den svenska miljöpolitiken. Miljö kvalitetsmålen beskriver det önskade miljö tillståndet. Nedskräpning har en negativ inverkan på flera miljö mål och påverkar framför allt miljö kvalitetsmålen God bebyggd miljö, Hav i balans, Begränsad klimatpåverkan, Levande kust och skärgård samt Levande sjöar och vattendrag. Till miljö kvalitetsmålen finns en rad preciseringar och etappmål som har bäring på avfall och nedskräpning. Som exempel kan nämnas preciseringen hållbar avfallshantering under God bebyggd miljö:

Avfallshanteringen är effektiv för samhället, enkel att använda för konsumenterna och att avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt samt att avfallets påverkan på och risker för hälsa och miljö minimeras.

Därutöver finns även etappmål som anger steg på vägen till miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Etappmålen kan handla om åtgärder inom prioriterade områden där insatser bedöms som särskilt viktiga eller motsvarar mål som beslutas inom EU eller genom internationella överenskommelser.

Miljö målen konkretiserar och ger drivkraft i arbetet med att genomföra den miljömässiga dimensionen av Agenda 2030¹. Agenda 2030 antogs av FN:s generalförsamling i september 2015 och är en 15-årig agenda för förändring mot ett hållbart samhälle. Den innehåller ett målrampverk med 17 globala mål och 169 delmål. Mål 12 handlar om att främja hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

¹ FN:s resolution, *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1.

En hållbar konsumtion och produktion innebär en effektiv användning av resurser, hänsyn till ekosystemtjänster som är nödvändiga för försörjningen samt minskad påverkan från farliga kemikalier. Hållbara konsumtions- och produktionsmönster är därför även en förutsättning för att ställa om till en grön ekonomi och för en hållbar utveckling. Delmål 12.1 handlar om att genomföra ett globalt tio-årigt ramverk för hållbara konsumtions- och produktionsmönster och delmål 12.1 om att senast 2030 uppnå en hållbar förvaltning och ett effektivt nyttjande av naturresurser. Vidare kan nämnas delmål 12.4 om att senast 2020 uppnå en miljövänlig hantering av kemikalier och alla typer av avfall under hela deras livscykel, i enlighet med överenskomna internationella ramverket, samt avsevärt minska utsläppen av dem i luft, vatten och mark i syfte att minimera deras negativa konsekvenser för människors hälsa och miljön samt delmål 12.5 om att till 2030 väsentligt minska mängden avfall genom åtgärder för att förebygga, minska, återanvända och återvinna avfall.

4.3 Regelverk på avfallsområdet

4.3.1 Avfallsdefinitionen

Med avfall menas alla föremål eller ämnen som innehavaren vill göra sig av med eller är skyldig att göra sig av med. Avfallsdefinitionen är gemensam för EU och finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, det s.k. avfallsdirektivet. Avfallsdirektivet är genomfört i svensk rätt genom framför allt miljöbalken (1998:808) och avfallsförordningen (2011:927). Avfallsdefinitionen finns i 15 kap. 1 § miljöbalken.

För att kunna skilja på olika typer av avfall finns det i bilaga 4 till avfallsförordningen en förteckning av avfallstyper med sexsiffriga koder. Den detaljerade avfallskatalogen används för statistik och för att skilja ut vad som är farligt avfall. Avfallsförteckningen baseras på EG-kommissionens beslut 2000/532/EG, men uppdateras löpande efter nya beslut från EU-kommissionen.

4.3.2 Avfallshierarkin

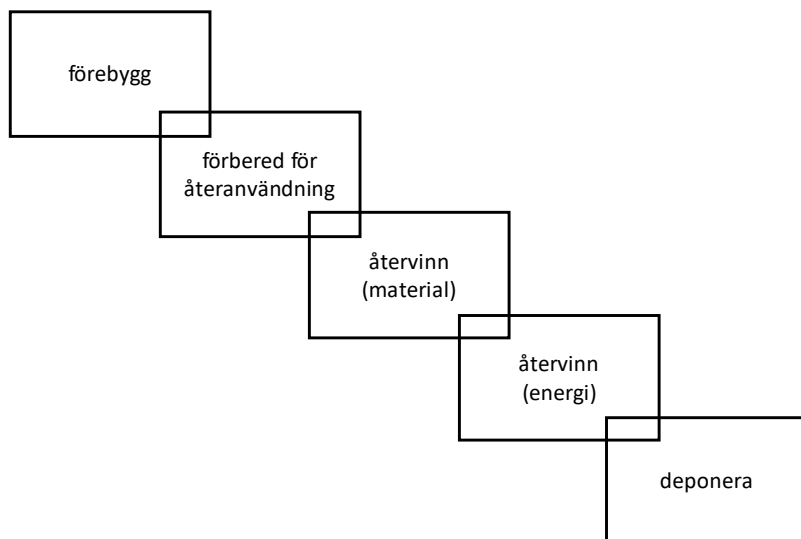
I EU:s avfallsdirektiv finns den s.k. avfallshierarkin som anger den prioriteringsordning för politik och lagstiftning som medlemsstaterna ska ha avseende förebyggande och behandling av avfall. Avfallshierarkin (även kallad avfallstrappan) innebär att man i första hand ska förebygga avfall, i andra hand förbereda det för återanvändning, i tredje hand materialåtervinna det, i fjärde hand återvinna det genom energiutvinning och i sista hand deponera avfallet. Detta förklaras närmare nedan.

Att förebygga avfall handlar om att minimera mängden avfall genom att skapa så lite avfall som möjligt. Det kan ske genom att varor produceras på så effektiva och resurssnåla sätt som möjligt och genom att konsumera så lite varor som möjligt. Produkter ska i så hög grad som möjligt återanvändas. Det sker exempelvis genom att produkten säljs vidare i befintlig form inom begagnathandeln. Produkter kan även göras om till något annat (ofta kallat återbruk, redesign eller upcycling). Om återanvändning inte är möjligt ska materialet i avfallet återvinnas. Det görs genom att till exempel källsortera, kompostera eller panta produkten. Materialet används sedan som råvara för att göra nya produkter. Producenterna ansvarar för att samla in och ta hand om uttjänta produkter inom ramen för producentansvaret. Det gäller bland annat batterier, bilar, däck, elektronik, förpackningar, returpapper och läkemedel. Material som inte kan återvinnas ska förbrännas i ett kraftverk för att omvandla energin i avfallet till elektricitet och värme. Deponering, som är den sista lösningen, används bara för avfall som inte kan användas som en resurs och innebär att avfallet grävs ner på en soptipp. Deponering förekommer nästan inte alls i Sverige.

Avsteg från hierarkins prioriteringsordning kan göras om det ger ett bättre resultat för människors hälsa och miljön som helhet eller om den behandlingsmetod som ska användas enligt hierarkin får orimliga konsekvenser. I svensk rätt regleras avfallshierarkin i 15 kap. 10 § miljöbalken.

I figuren nedan illustreras de fem stegen som ingår i avfallstrappan och hur de bör prioriteras.

Figur 4.1 Avfallshierarkin (eller avfallstrappan)



4.3.3 Insamling och hantering av avfall

Ansvar för insamling av avfall är i Sverige fördelat på tre aktörer: kommunerna (hushållsavfall), producenterna (sina respektive producentansvar) och övriga avfallsinnehavare (när ansvaret för avfallet inte faller på de två förstnämnda).

I 27 kap. miljöbalken ges kommunerna rätt att meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall som kommunen ansvarar för. Samma kapitel ger också kommunen utrymme att ta ut avgifter på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering främjas. Kommunerna kan alltså använda taxan för att premiera en mer miljöanpassad avfallshantering för det avfall som kommunerna har ansvar för. Därtill finns en möjlighet för regeringen att ge kommunerna eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om att producenter ska betala avgift för insamling, transport och bortskaffande av avfall som utförs genom kommunens försorg.

Producentansvar innebär att producenterna ansvarar för att samla in och ta hand om uttjänta produkter. Producenterna ska därmed se till att det finns lämpliga insamlingssystem och att en viss mängd av

avfallet materialåtervinns. Syftet är också att motivera producenterna att ta fram produkter som är mer resurssnåla, lättare att återanvända eller återvinna och som inte innehåller miljöfarliga ämnen. Producentansvaret har bidragit till att öka återvinningen av avfall och styra avfallshanteringen uppåt i avfallshierarkin. Det är därmed ett styrmedel för att uppnå miljömålen.

I Sverige är producentansvar reglerat för åtta produktgrupper: batterier, bilar, däck, elektrisk och elektronisk utrustning (inklusive glödlampor och viss belysningsarmatur), förpackningar, läkemedel, radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor samt returpapper. Dessutom finns det frivilliga åtaganden som liknar producentansvar för kontorspapper och lantbruksplast. Avfall inom producentansvaret kan uppstå både som hushållsavfall och som verksamhetsavfall.

Vi beskriver hur producentansvaret för förpackningar är reglerat i avsnitt 4.3.4 nedan. Där beskriver vi även hur producenterna har löst den praktiska hanteringen inom ramen för regelverket.

4.3.4 Regelverk för förpackningar och förpackningsavfall

Regler i EU-direktiven på området (förpackningsdirektivet, avfallsdirektivet och engångsplastdirektivet) och miljöbalken samt förordningen om producentansvar för förpackningar har alla gemensamt att de ska styra mot en förbättrad tillämpning av avfallshierarkin.

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) innehåller bestämmelser som harmoniserar hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall inom EU. Direktivet omfattar alla förpackningar som släpps ut på gemenskapens marknad och allt förpackningsavfall oavsett material. Regler om förebyggande åtgärder finns bland annat i artikel 4. Där sägs att medlemsstaterna ska se till att förebyggande åtgärder genomförs i syfte att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall och minimera förpackningarnas miljöpåverkan. Medlemsstaterna ska använda sig av ekonomiska styrmedel och andra åtgärder för att ge incitament för tillämpning av avfallshierarkin, exempelvis de som anges i bilaga IVa till direktiv 2008/98/EG eller andra lämpliga styrmedel och åtgärder. Artikel 5 innehåller vidare regler om återanvändning. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att främja en ökning av andelen återanvändbara förpack-

ningar som släpps ut på marknaden genom till exempel användning av pantsystem eller ekonomiska incitament. I juni 2020 beslutade regeringen om ett nytt etappmål för återanvändning av förpackningar som innebär att andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden successivt ska öka från år 2022 till minst 30 procent år 2030.

I artikel 3 i förpackningsdirektivet finns en definition av förpackningar. Med förpackning avses i förpackningsdirektivet en produkt som har framställts för att innehålla, skydda eller presentera en vara eller för att användas för att leverera eller på annat sätt hantera en vara, från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare, om produkten är en konsumentförpackning, gruppförpackning, transportförpackning eller serviceförpackning, eller som engångsartikel används i ett sådant syfte.

Direktivet och definitionen av förpackning har införlivats i svensk rätt genom förordningen om producentansvar för förpackningar (förordning 2014:1073, som senare ersatts av förordning 2018:1462).

Förpackningsdirektivet innehåller krav på att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att införa ett system som säkerställer att förpackningsavfall samlas in och återvinns. Medlemsstaterna ska även säkerställa att de förpackningar som släpps ut på marknaden uppfyller de så kallade väsentliga kraven på förpackningens utformning och innehåll av tungmetaller som ställs i direktivet. De väsentliga kraven innebär i korthet att:

- Förpackningar ska framställas på sådant vis att deras volym och vikt begränsas till det minimum som krävs för att upprätthålla den säkerhets- och hygiennivå som är nödvändig för produkten och godtagbar för konsumenten.
- Förpackningar ska utformas, framställas och saluföras så att de kan återanvändas eller återvinnas, bland annat materialåtervinnas i linje med avfallshierarkin och att inverkan på miljön minskar så mycket som möjligt i samband med bortskaffandet av förpackningsavfallet.
- Förpackningarna ska framställas så att innehållet av farliga ämnen minimeras.

Syftet med producentansvar har varit att förmå producenterna att ta fram förpackningar som är mer resurssnåla, lätta att återvinna och återanvända och som inte innehåller farliga ämnen. I syfte att ytterligare bidra till ökad återanvändning och återvinning beslutades i maj 2018 om förändringar i förpackningsdirektivet:

- Främjande av ökning av andelen återanvändbara förpackningar. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att främja en ökning av andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden.
- Rapportering av återanvändbara förpackningar. Medlemsstaterna ska årligen lämna uppgifter om återanvändbara förpackningar till kommissionen.
- Förnyade mål för materialåtervinning och förebyggande åtgärder. Medlemsstaterna ska bland annat se till att andra förebyggande åtgärder genomförs för att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall.

Producenterna har i Sverige valt att gå samman i materialbolag för att gemensamt ta ansvar för att tillhandahålla insamlingssystem för förpackningsavfall och returpapper. Det finns två övergripande materialbolag på marknaden, Förpacknings- och tidningsinsamlingen AB (FTI) och Taylor-Made Responsibility (TMR AB), vars insamlingsystem består av återvinningsstationer och andra insamlingspunkter. Det finns också frivilliga privata entreprenörer som erbjuder fastighetsnära insamlingstjänster som kompletterar producenternas återvinningsstationer. Vidare har ett antal kommuner byggt ut fastighetsnära insamlingssystem för villahushåll.

Producenternas insamling av förpackningsavfall finansieras i dag genom ett system med förpackningsavgifter som tas ut på varupriset och som administreras av producenterna genom materialbolagen. Pappersproducenterna finansierar gemensamt insamlingen av returpapper. Därutöver tillkommer finansiering från fastighetsägare och kommuner i fastighetsnära system för borttransport av förpackningsavfall och returpapper från villahushåll och flerbostadshus. Finansieringen av den utbyggda fastighetsnära insamlingen vid flerbostadshus sker vanligtvis genom avtal mellan insamlingsentreprenören och fastighetsägaren. Insamlingsentreprenörerna har avtal med exempelvis FTI som finansierar insamlingen eller en del av den genom att ersätta entreprenören för materialet som överlämnas till FTI. Fastig-

hetsägaren fördelar kostnaden på de som bor i flerbostadshuset. Finansieringen av den utbyggda fastighetsnära insamlingen från villor hanteras genom kommunens renhållningsavgifter. Många kommuner har avtal med FTI och får ersättning för det material som överlämnas, vilket kan påverka storleken på renhållningsavgiften. Detta innebär att vissa hushåll får betala för insamlingen av förpackningsavfall och returpapper genom en särskild avgift enligt avtal med en samlingsaktör, eller genom en högre renhållningsavgift. Andra hushåll bidrar endast genom förpackningsavgiften. FTI införde i maj 2019 differentierade avgifter utifrån förpackningarnas återvinningsbarhet. Det är dock ännu för tidigt att se hur detta påverkat plastförpackningarnas utformning.

Från och med den 1 januari 2021 ska producenter eller tillståndspliktiga insamlingssystem samla in förpackningar och returpapper från minst 60 procent av alla bostadsfastigheter. Från den 1 april 2025 ska insamling ske från alla bostadsfastigheter som inte avböjt borttransport.²

4.3.5 Ekonomiska eller marknadsbaserade styrmedel för förpackningar och avfall (pantsystem och skatter)

Pantsystem

Redan i slutet av 1800-talet fanns i Sverige ett retursystem för glasflaskor. Under 1900-talet ökade användningen av plastflaskor och metallburkar. Under tidigt 1980-tal startades ett pantsystem för aluminiumburkar av AB Svenska Returpack. Tio år senare grundades även systerbolaget Returpack-PET och därmed startade insamlingen av PET-flaskor. De båda bolagen verkar under det gemensamma namnet och varumärket Returpack.³

Först år 2005 infördes regler om retursystem genom förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar. Glasflaskor berörs inte av systemet. Enligt förordningen måste plastflaskor och metallburkar för konsumtionsfärdig (drickfärdig) dryck som till exempel öl, vin, vatten och läsk ingå i ett godkänt retursystem för att få säljas i Sverige (1, 2 och 10 §§ i förordningen). Drycker som inte

² Se 45 och 46 §§ i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (lydelse SFS 2018:1470).

³ Pantamera, <https://pantamera.nu/om-oss/verksamhet/historia/>. Läst 2020-04-01.

behöver ingå i ett godkänt retursystem är sådana som huvudsakligen består av mejeriprodukter eller grönsaks-, frukt- eller bärjuice (2 § andra stycket i förordningen). Några producenter av saft och juice har frivilligt valt att ansluta sina produkter till retursystemet, men det är alltså inget krav. Om det med hänsyn till metallburkens eller plastflaskans utformning eller material finns särskilda skäl kan i det enskilda fallet dispens beviljas från kravet att produkten ska ingå i ett godkänt retursystem (7 § i förordningen). Flaskorna och burkarna ska vara märkta med det retursystem de ingår i och med den pant som ges när de lämnas tillbaka (8 § i förordningen).

Det enda godkända retursystemet för metallburkar och plastflaskor i Sverige är för närvarande Returpack, som står under Jordbruksverkets tillsyn. Det går att starta nya retursystem, men de måste godkännas av Jordbruksverket (3 § i förordningen).⁴

Returpack ansvarar för att sprida information om återvinnings-systemet, hantera ersättningar och koordinera hämtning av tomma förpackningar. Returpack använder varumärket Pantamera för att kommunicera med konsumenter i reklamkampanjer och andra aktiviteter som syftar till att öka återvinningen av burkar och flaskor i systemet. Pantamera startade som ett reklamkoncept men det har sedan levt vidare i form av ett varumärke i kommunikationen med konsumenter.⁵

Regeringen har beslutat om återvinningsmål för olika slags förpackningsavfall i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar. För metallburkar och plastflaskor är målet satt till minst 90 procent (20 och 23 §§ i förordningen). Under 2018 uppgick återvinningsgraden för dessa till i genomsnitt 84,8 procent.⁶

Panten uppgår till 1 krona för burkar och små plastflaskor samt 2 kronor för stora plastflaskor. De stora flaskorna återvinns i större utsträckning än de små flaskorna. Enligt Returpack kan detta förklaras av var drycken konsumeras, utrymmesskäl och pantsättningen. De stora flaskorna konsumeras främst i hemmet och då är det enklare att samla ihop dessa och ta med för pantning eller återvinning. De

⁴ Naturvårdsverket (2018), *Att göra mer med mindre – Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023*. Rapport 6857. Se även Jordbruksverket, www.jordbruksverket.se/amnesomraden/handelmarknad/bearbetadejordbruksvarorochdrycker/plastflaskorochmetallburkar.4.2ae27f0513e7888ce228000286.html. Läst 2020-04-01.

⁵ Pantamera, <https://pantamera.nu/om-oss/verksamhet/pantamera-vs-returpack-forklara-forhallandet/>. Läst 2020-04-01.

⁶ Pantamera, <https://pantamera.nu/pantsystem/statistik/pantstatistik/>. Läst 2020-04-01.

små flaskorna konsumeras oftare utanför hemmet och då är man inte lika bra på att återvinna.⁷

De företag som ansluter sig till retursystemet, dvs. företag som importerar eller tillverkar konsumtionsfärdig dryck i plastflaskor och metallburkar, betalar en anslutningsavgift på 10 000 kronor per kalenderår till retursystemet, oavsett antalet produkter. Avgiften betalas till retursystemet och går därifrån vidare till Jordbruksverket.⁸ Vidare betalar de anslutande företagen en administrations- och/eller sorteringsavgift för vissa burkar och flaskor. Avgiften per burk eller flaska varierar beroende på bland annat förpackningens storlek och färg samt dryckens alkoholhalt.

Panten som betalas av konsumenterna är ingen avgift på samma sätt, men det uppstår en skillnad mellan summa inbetalad pant och summa utbetalad pant när inte alla flaskor och burkar återlämnas. Om alla burkar och flaskor återlämnas blir mellanskillnaden noll och systemet får inget överskott. Returpacks pantsystem har i dag en återvinningsgrad på cirka 85 procent. Ungefär 10 procent av burkarna och flaskorna försvinner i gränshandeln till Norge. Den resterande delen hamnar troligen i återvinningen och restavfallet. Skillnaden mellan inbetalad pant och utbetalad pant finansierar till viss del systemet. Utan mellanskillnaden skulle avgifterna till anslutna företag behöva höjas, enligt uppgift från Returpack.⁹

Utöver det nu beskrivna pantsystemet finns även pantsystem som införts på senare tid på initiativ av privata aktörer. Dessa beskrivs i avsnitt 4.6.

Deponiskatt

I januari 2000 infördes lagen (1999:673) om skatt på avfall och den avser avfall som deponeras. Syftet med lagstiftningen är att öka de ekonomiska incitamenten att minska mängden avfall samt att behandla och återvinna avfall på ett miljö- och resursmässigt bättre sätt. Skatten är i dag 540 kronor per ton avfall som deponeras. Skatte-

⁷ Pantamera, <https://pantamera.nu/pantsystem/fakta/burk-pet/>. Läst 2020-04-01.

⁸ Jordbruksverket, www.jordbruksverket.se/amnesomraden/handelmarknad/bearbetadejordbruksvarorochdrycker/plastflaskorochmetallburkar.4.2ae27f0513e7888ce228000286.html. Läst 2020-04-01.

⁹ Uppgift från Returpack vid möte den 15 maj 2020.

befrielse finns för anläggningar där det uteslutande deponeras vissa uppräknade avfallslag samt för vissa behandlingsmetoder och avfallslag. Skattebefrielsen kan ske antingen genom undantag från skatteplikt eller genom rätt till avdrag från skatten.¹⁰

Förbränningsskatt

Genom lagen (2019:1274) om skatt på avfall som förbränns infördes en ny skatt på avfallsförbränning från och med den 1 april 2020. Skatten syftar till att på lång sikt uppnå en mer resurseffektiv och giftfri avfallshantering i linje med målet att Sverige ska gå före på klimat- och miljöområdet och bli världens första fossilfria välfärdsland samt att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären.

Avfallsförbränningsskatten införs på en skattenivå som trappas upp stegvis, från 75 kronor per ton avfall år 2020, till 100 kronor per ton avfall år 2021 och slutligen 125 kronor per ton avfall år 2022. Undantag görs för farligt avfall, animaliska biprodukter, biobränsle och viss produktion av material. Skattskyldig är den som driver verksamheten på avfallsförbränningsanläggningen. Skattskyldigheten inträder när avfall förs in till anläggningen.

4.4 Regelverk om material och produkter i kontakt med livsmedel

4.4.1 Regler för användning av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel

Det finns många regleringar, främst EU-förordningar, som gäller för användning av material och produkter i kontakt med livsmedel. EU:s förordningar gäller som lagstiftning i alla medlemsstater.

Den övergripande EU-förordningen på området är förordning (EG) nr 1935/2004 – om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. I denna förordning regleras migration av ämnen som avges till livsmedlet. Materialet får under avsedda användningsförhållanden inte överföra ämnen till livsmedlet i sådana mäng-

¹⁰ Naturvårdsverket (2018), *Att göra mer med mindre – Nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023*. Rapport 6857.

der att det utgör en risk för människors hälsa, medför en oacceptabel förändring i livsmedlets sammansättning eller medför en försämring av livsmedlets smak- och luktegenskaper. Konsumenterna får heller inte vilseledas genom det sätt på vilket ett material eller en produkt märks, marknadsförs och presenteras. Förordningen reglerar också spårbarheten bakåt och framåt i leverantörskedjan. Det innebär att tillverkare och importörer samt livsmedelsföretagare som använder material och produkter i sin livsmedelsproduktion ska ha ett system för spårbarhet ett steg bakåt och ett steg framåt i leveranskedjan, utom vid försäljning direkt till konsument. Detta för att kunna underlätta kontroll och återkalla defekta produkter. I förordningen finns också krav på hur märkningen av material och produkter ska vara utformad.

Förordning (EG) nr 2023/2006 är en annan övergripande reglering som gäller god tillverkningssed. Samtliga tillverkare av material och produkter som avses komma i kontakt med livsmedel omfattas av denna förordning. Enligt förordningen ska det finnas ett kvalitets-system för alla led i tillverkning, förädling och distribution av material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel.

Utöver de generella förordningarna finns det även specifika förordningar och direktiv för vissa material och ämnen, till exempel förordning (EG) nr 10/2011 om material och produkter av plast som är avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Förordningen gäller för nyproducerad plast och däri listas vilka ämnen som är godkända att använda i plast avsedda för kontakt med livsmedel. Innan ett ämne hamnar på listan över godkända ämnen krävs en utvärdering genomförd av EFSA¹¹. En sådan utvärdering analyserar i vilken utsträckning ett ämne migrerar från plast till livsmedel.¹²

För återvunnen plast finns dessutom förordning (EG) nr 282/2008. Däri finns regler om att material eller produkter som helt eller delvis består av återvunnen plast måste tillverkas genom processer som har utvärderats av EFSA och godkänts av EU-kommissionen. Ännu har inga återvinningsprocesser fått ett formellt godkännande från kommissionen. Det pågår ett arbete i EU med att ta fram vilka plaståtervinningsprocesser som kan bli godkända. Arbetet förväntas bli klart under hösten 2020.¹³

¹¹ European Food Safety Authority (EFSA) är EU:s myndighet för livsmedelssäkerhet.

¹² IVL Svenska Miljöinstitutet (2019), *Hållbar plastanvändning i förpackningsindustrin – med fokus på mjuka plastförpackningar*. Rapport C 529.

¹³ Uppgift i e-postmeddelande från Livsmedelsverket den 17 mars 2020.

Ett exempel på returprodukter som används i direkt kontakt med livsmedel är PET-flaskor helt framställda av återvunnet material. Återvunnen PET har visat sig motsvara de krav som EU ställer på nytt material.¹⁴

Det finns även kompletterande nationella regler i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2011:7) om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel. Där finns krav gällande bland annat keramik och regenererad cellulosa. Föreskrifterna är beslutade med stöd av 5 och 6 §§ livsmedelsförordningen (2006:813) och 30 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Reglerna bygger på genomförande av EU-direktiv som kompletterar de ovannämnda EU-förordningarna.

4.4.2 Vad gäller för medhavda förpackningar vid avhämtning av mat och dryck?

En vanlig fråga vad gäller livsmedelshantering är vilka regler som gäller för avhämtning av mat och dryck vid restauranger i egen medhavd mugg eller matlåda. Enligt Livsmedelsverket är det tillåtet att konsumenten tar med sig en egen mugg eller matlåda vid köp av mat och dryck för avhämtning från butiker, kaféer och restauranger. Det finns i alla fall inga regler som förbjuder det. Det är dock alltid upp till restaurang-, kafé- eller butiksägaren om kunden får använda egen förpackning eller inte. Ägaren har ansvar för att avgöra om det finns risk för att livsmedel smittas eller smutsas ner och kan av just den anledningen neka någon att använda egen förpackning. Det kan också vara svårt för en restaurang eller butik att tillåta egna matlådor vid en självplocksbuffé där man betalar efter vikt, eftersom konsumentens egen låda kanske inte väger lika mycket som de engångslådor som restaurangen eller butiken erbjuder. När ett företag har egna förpackningar för hämtmat är det företagets ansvar att se till att förpackningarna är lämpliga för livsmedlet i fråga och följer de regler som finns. Om en konsument tar med en egen förpackning är det dennes ansvar att se till att förpackningen är lämplig och säker för ändamålet.¹⁵

¹⁴ Livsmedelsverket, www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/tillagning-hygien-forpackningar/forpackningar/plast.

¹⁵ Livsmedelsverket, www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/tillagning-hygien-forpackningar/hygien/egen-matlada-och-mugg-nar-du-koper-mat-och-dryck. Läst 2020-07-13.

4.5 Cirkulär ekonomi och åtgärder mot cirkularitet och resurseffektivitet i Sverige samt EU

4.5.1 Inledning

Vi beskriver vad begreppet cirkulär ekonomi innebär i kapitel 3. Här nedan beskriver vi vilka initiativ som pågår nationellt och inom EU för att driva utvecklingen mot en mer cirkulär ekonomi.

4.5.2 Samverkansprogram för cirkulär ekonomi

Regeringens strategiska samverkansprogram ska bidra till att möta flera av de samhällsutmaningar vi står inför. Det handlar om nya sätt att resa, bo, göra affärer, leva, kommunicera och tillvarata och bevara jordens resurser och ekosystem. Programmen bygger på ett utvecklat samarbete mellan offentliga aktörer, näringsliv och universitet och högskola. Målsättningen är att samverkansprogrammen ska stärka Sveriges globala innovations- och konkurrenskraft. Cirkulär och bio-baserad ekonomi var ett av samverkansprogrammen under den förra mandatperioden. Samverkansprogrammets teman för innevarande mandatperiod är:

- Näringslivets digitala strukturomvandling,
- Hälsa och life science,
- Näringslivets klimatomställning, och
- Kompetensförsörjning och livslångt lärande.

Programmet Näringslivets klimatomställning ska stärka näringslivets omställning till cirkulära affärsmodeller och göra Sverige till en stor exportör av klimatpositiva produkter och tjänster. Arbetet utgår från Sveriges klimatmål om noll nettoutsläpp år 2045 och därefter negativa utsläpp.

4.5.3 Utredningar på temat cirkulär ekonomi

Utredningen cirkulär ekonomi

I januari 2016 beslutade regeringen att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda och föreslå styrmedel för att främja ökad nyttjandegrad och ökad återanvändning av produkter för att därmed förebygga uppkomsten av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi. I mars 2017 överlämnade utredningen sitt betänkande *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi* (SOU 2017:22). I betänkandet finns bland annat förslag om nationell samverkan och att inrätta en delegation för cirkulär ekonomi, ”hyberavdrag” (skattereduktion för hyr-, begagnat- och reparations-tjänster), ökad tillgänglighet till bilpooler och insatser för att underlätta för hushållen att förebygga avfall.

Utredningen om hållbara plastmaterial

I juni 2017 beslutade regeringen att tillsätta en utredning för att se över möjligheterna att minska de negativa miljöeffekterna från plast. Syftet med utredningen var att öka kunskapen om och på en vetenskaplig grund identifiera de miljöproblem som uppstår på grund av produktion och användning av plast, plastens tillsatser och de konsekvenser som uppstår i avfallshantering och materialåtervinning, samt de miljöproblem som orsakas av ökande mängder plastavfall och mikroplast som hamnar i hav och sjöar. Utredningen skulle föreslå kostnadseffektiva åtgärder i syfte att minska de negativa miljöeffekterna från plast samtidigt som giftfria och resurseffektiva kretslopp skapas som en viktig del av en cirkulär och biobaserad ekonomi.

I december 2018 överlämnade utredningen sitt betänkande *Det går om vi vill – Förslag till en hållbar plastanvändning* (SOU 2018:84). Betänkandet innehåller bland annat förslag om en nationell resurs för samordning av plastfrågan, om etappmål för hållbar plastanvändning och om att ge Naturvårdsverket i uppdrag att samla kunskap och samordna samt samråda om hållbar plastanvändning. Naturvårdsverket fick sedan i regleringsbrevet för 2020 i uppdrag att ansvara för en nationell plastsamordning. Arbetet ska inriktas på att samla och bygga upp objektiv och faktabaserad kunskap om makro- och mikro-

plast, sprida kunskapen samt samordna och driva frågor i syfte att öka den hållbara plastanvändningen.¹⁶

Vidare innehåller betänkandet förslag på åtgärder som ska möjliggöra smartare användning av plast, materialval utifrån funktion och livslängd, ökad och säker materialåtervinning samt förslag på åtgärder kopplade till förnybar plast. Det rekommenderas bland annat att offentliga aktörer genomför avfallssnåla evenemang och undviker produkter som medför en hög risk för nedskräpning, exempelvis ballonger och engångsartiklar i plast. Vidare föreslås att regeringen ger samtliga myndigheter i uppdrag att omgående se över sin användning av engångsartiklar, liksom möjligheter att bidra till minskad nedskräpning och minskad klimatpåverkan genom att ersätta dessa med flergångsalternativ, bland annat genom att kranmärka¹⁷ verksamheten och anordnade evenemang.¹⁸

4.5.4 Delegationen för cirkulär ekonomi

Delegationen för cirkulär ekonomi är ett rådgivande organ till regeringen som placerats hos Tillväxtverket. Delegationen aviserades i budgetpropositionen för 2018 och inrättades genom beslut av regeringen den 12 april 2018 i syfte att stärka samhällets omställning till en resurseffektiv, cirkulär och biobaserad ekonomi både nationellt och regionalt.¹⁹ Delegationen var ett av förslagen i betänkandet *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi* (SOU 2017:22). I regeringens beslut sägs att det är nödvändigt att ställa om till en cirkulär och biobaserad ekonomi som kan bidra till de nationella miljömålen och stärka svensk konkurrenskraft samt öka Sveriges bidrag till global hållbarhet. Omställningen kräver innovation och åtgärder hos olika aktörer, på olika nivåer och inom olika sakområden och måste utgå från ett livscykelperspektiv. För en omställning behövs även revidering och utveckling av styrmedel, utbildning och en infrastruktur som kan stödja och underlätta för företag

¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Naturvårdsverket, www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=20404.

¹⁷ Kranmärkt är en nationell hållbarhetsmärkning för verksamheter som väljer kranvatten framför flaskvatten. Hela verksamheten eller enskilda konferenser och event som verksamheten anordnar kan kranmärkas. Mer information finns på <http://kranmarkt.se>.

¹⁸ Utredningen om hållbara plastmaterial (2018), *Det går om vi vill – Förslag till en hållbar plastanvändning* (SOU 2018:84).

¹⁹ Regeringen, www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/regeringen-har-beslutat-om-sveriges-handlingsplan-for-agenda-2030.

och hushåll samt andra aktörer att bidra till en cirkulär ekonomi. Vidare anför regeringen i sitt beslut att en medveten och strategisk satsning på cirkulär och biobaserad ekonomi minskar det ekologiska fotavtrycket från svensk ekonomi och att Sverige genom att främja cirkulära och hållbara innovationer kan förstärka bidraget till genomförandet av Agenda 2030.

Delegationen ska utgöra en plattform, ett kunskapscentrum och en samordnande kraft för omställningen. Den ska även i samverkan med relevanta aktörer identifiera hinder för omställningen och fungera som en katalysator. Syftet är både att minska miljö- och klimatpåverkan och stärka förutsättningarna för svenskt näringsliv på framtida globala marknader. Därigenom förväntas ett innovativt, konkurrenskraftigt och hållbart näringsliv på nationell och regional nivå uppnås.

Delegationen har flera uppgifter. Den ska bland annat utarbeta en strategi för en omställning till en cirkulär och biobaserad ekonomi på olika nivåer i samhället. Den ska även vara en kontaktpunkt mellan relevanta aktörer. Vidare ska den identifiera hinder, behov av utbildning, information samt ge råd och föreslå kostnadseffektiva åtgärder till regeringen. Den ska också samla och dela kunskap om pågående initiativ samt underlätta samverkan mellan dessa. Därtill ska den utse referensgrupper som ska stödja delegationens arbete. Delegationen ska redovisa hur arbetet sker och ge förslag till åtgärder som kan vidtas senast den 1 mars varje år, under åren 2019–2021.

Delegationen fokuserar inledningsvis på tre fokusområden: design för cirkularitet, plast och offentlig upphandling. Genom att välja design för cirkularitet vill delegationen bidra till nya affärsmodeller och att cirkularitet är en integrerad del i utformningen av både produkter och produktionssystem. Plast är ett högaktuellt material med stor potential för ökad återvinning och längre materialliv. Om offentlig upphandling sägs att det omsätter enorma volymer varje år och har därmed stor påverkan på resursflöden, som delegationen tror kan styras mot både ökat återbruk och längre materialliv.²⁰

²⁰ Tillväxtverket, <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/affarsutveckling/delegationen-for-cirkular-ekonomi/fokusomraden.html>. Läst 2020-01-13.

4.5.5 En nationell strategi för cirkulär ekonomi

I juli 2020 beslutade regeringen om en nationell strategi för cirkulär ekonomi som pekar ut riktningen och ambitionen för en långsiktig och hållbar omställning av samhället. Kärnan i strategin är en vision: ”Ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter jungfruliga material”. Det nationella arbetet för en cirkulär ekonomi kommer att fokusera på hållbar produktion och produktdesign; hållbara sätt att konsumera och använda material samt produkter och tjänster; giftfria och cirkulära kretslopp samt den cirkulära ekonomin som drivkraft för näringsliv och andra aktörer genom åtgärder som främjar innovation och cirkulära affärsmodeller.²¹

Strategin pekar ut fyra fokusområden:

- Cirkulär ekonomi genom hållbar produktion och produktdesign.
- Cirkulär ekonomi genom hållbara sätt att konsumera och använda material, produkter och tjänster.
- Cirkulär ekonomi genom giftfria och cirkulära kretslopp.
- Cirkulär ekonomi som drivkraft för näringsliv och andra aktörer genom åtgärder som främjar innovation och cirkulära affärsmodeller.

4.5.6 EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi

EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi 2015

EU-kommissionen antog en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin i december 2015. Kommissionen inleder handlingsplanen med följande beskrivning: ”Övergången till en mer cirkulär ekonomi, där värdet på produkter, material och resurser behålls i ekonomin så länge som möjligt och avfallsgenereringen minimeras, är en nödvändig del i EU:s arbete för att utveckla en hållbar, koldioxidsnål, resurs-effektiv och konkurrenskraftig ekonomi. Här finns möjlighet att omvandla ekonomin och skapa nya och hållbara konkurrensfördelar för Europa”.²²

²¹ Regeringen, www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/07/sverige-staller-om-till-en-cirkular-ekonomi/. Läst 2020-07-14.

²² EU-kommissionens meddelande, *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*, KOM(2015) 614 slutlig.

Handlingsplanen inriktas på åtgärder på EU-nivå med högt mervärde och behandlar bland annat frågor kring produktion, konsumtion, avfallshantering, återanvändning, innovation och investeringar. Medlemsstaterna uppmanas att komplettera med nationella åtgärder i utvecklingen mot en cirkulär ekonomi.

I avsnitt 5 i handlingsplanen pekas vissa prioriterade områden ut. Det gäller områden där det finns särskilda utmaningar på grund av produkternas eller värdekedjornas särdrag och miljöavtryck eller därför att man är beroende av material som kommer från länder utanför Europa. Dessa branscher måste hanteras speciellt, så att man i full utsträckning tar hänsyn till hur de olika faserna i cykeln påverkar varandra under hela värdekedjan. Plast är ett av de områden som pekas ut som prioriterat (avsnitt 5.1). Det anses nödvändigt att öka återvinningen av plast för övergången till en cirkulär ekonomi, eftersom användningen av plast har ökat stadigt men mindre än 25 procent av plastavfallet återvinns och cirka hälften deponeras. Stora mängder plast hamnar också i havet. Bättre fungerande separat insamling och certifieringssystem för insamlings- och sorteringsföretag är mycket viktiga för att styra bort återvinningsbar plast från deponering och förbränning till materialåtervinning. Förekomsten av farliga kemiska tillsatser kan medföra tekniska svårigheter och innovativa plasttyper väcker nya frågor när det gäller exempelvis plastens biologiska nedbrytning, även om innovativa plaster också kan bidra till den cirkulära ekonomin genom att underlätta bättre förvaring av livsmedel, förbättra möjligheterna att återvinna plast eller minska materialvikten i fordon. I handlingsplanen anges att kommissionen kommer att ta upp dessa komplicerade och viktiga frågor i en strategi för att möta problemen med plast i hela värdekedjan och under hela livscykeln samt vidta åtgärder för att uppfylla målet om att avsevärt minska det marina avfallet. En rad andra punkter i handlingsplanen kommer att bidra till att öka återvinningen av plast, bland annat avsnitten 1.1 om ekodesign, avsnitt 3 om ett EU-omfattande mål för ökad återvinning av förpackningsmaterial av plast och avsnitt 4 om kvalitetsstandarder och insatser för att underlätta gränsöverskridande handel med återvinningsbar plast.

EU:s nya handlingsplan för cirkulär ekonomi 2020

I mars 2020 lanserade EU-kommissionen en ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin: *En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin – För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa*.²³ Handlingsplanen inleds med: ”Vi har bara en jord, men år 2050 kommer världen att konsumera som om vi hade tre jordklot. Den globala förbrukningen av material som biomassa, fossila bränslen, metaller och mineraler beräknas fördubblas under de kommande 40 åren medan den årliga avfallsgenereringen beräknas öka med 70 procent till 2050.” Den nya handlingsplanen syftar till att påskynda omställningen till en cirkulär ekonomi genom att bygga vidare på de åtgärder för den cirkulära ekonomin som har vidtagits sedan 2015. Planen innehåller bland annat initiativ till ökad återvinning och återanvändning av produkter.

Ett avsnitt i handlingsplanen behandlar specifikt plastområdet. Bland annat nämns att kommissionen avser att föreslå tvingande krav på innehåll av återvunnet material och åtgärder för att minska avfallet för viktiga produkter, såsom förpackningar, byggnadsmaterial och fordon. Detta i syfte att öka användningen av materialåtervunnen plast och bidra till en mer hållbar användning av plast. Vidare listas åtgärder för att ta itu med förekomsten av mikroplast i miljön. Därtill sägs att kommissionen ska ta fram en policyram för anskaffning, märkning och användning av biobaserad plast samt för användning av biologiskt nedbrytbar eller komposterbar plast.

4.5.7 EU:s strategi för plast i en cirkulär ekonomi

I december 2015 antog EU-kommissionen en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin, där plasten pekades ut som en prioriterad fråga och kommissionen åtog sig att ”ta upp dessa komplicerade och viktiga frågor i en strategi för att möta problemen med plast i hela värdekedjan och under hela livscykeln”.²⁴ I sitt arbetsprogram för 2018 bekräftade kommissionen att den skulle inrikta sig på produktion och användning av plast med målet att alla plastförpackningar

²³ EU-kommissionens meddelande, *En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin – För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa* KOM(2020) 98 slutlig.

²⁴ EU-kommissionens meddelande, *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*, KOM(2015) 614 slutlig.

ska vara återvinningsbara senast 2030.²⁵ Kommissionen antog sedan i januari 2018 en europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi.²⁶ Denna plaststrategi är en del av den vidare planen för en övergång till en mer cirkulär ekonomi.

Målet med EU:s plaststrategi är att skydda planeten och människors hälsa, men den ska också bidra till att utveckla och stimulera industrin och göra återvinning mer lönsamt.

Med strategin avser kommissionen att lägga grunden till en ny plastekonomi, där konstruktion och tillverkning av plast och plastprodukter sker med full respekt för behovet av återanvändning, reparation och återvinning, och där mer hållbara material utvecklas och främjas. Detta kommer enligt kommissionen att skapa ett större mervärde och mer välbefinnande i EU samt främja innovationen. Det kommer vidare att minska plastföroreningarna och deras negativa inverkan på våra liv och miljön. Genom att verka för dessa mål bidrar strategin också till att uppnå kommissionens prioriteringar för en energiunion med en modern, koldioxidsnål, resurssnål och energieffektiv ekonomi. Den utgör även ett konkret bidrag till målen för hållbar utveckling fram till 2030 och åtagandena i Parisavtalet.

4.5.8 EU-direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet)

I maj 2018 presenterade EU-kommissionen ett förslag till direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön. Förslaget byggde på plaststrategin och handlingsplanen för den cirkulära ekonomin och däri meddelade åtgärder för att nå målet om att avsevärt minska den marina nedskräpningen. Rådet enades om sin ståndpunkt till kommissionens förslag till direktiv den 31 oktober 2018. Förhandlingarna med Europaparlamentet inleddes den 6 november 2018 och avslutades med en preliminär överenskommelse den 19 december 2018, som medlemsländernas EU-ambassadörer bekräftade den 18 januari 2019. Rådets formella antagande var det sista steget i lagstiftningsprocessen. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters

²⁵ EU-kommissionens meddelande, *Kommissionens arbetsprogram 2018*, KOM(2017) 650 slutlig.

²⁶ EU-kommissionens meddelande, *En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi*, KOM(2018) 28 slutlig.

inverkan på miljön, det s.k. engångsplastdirektivet, är det mest långtgående rättsliga instrumentet på global nivå i kampen mot marint skräp.

De nya reglerna i direktivet förväntas medföra uteblivna koldioxidutsläpp motsvarande 3,4 miljoner ton och uteblivna miljöskador motsvarande 22 miljarder euro år 2030 samt leda till en besparing av kostnader för konsumenter motsvarande 6,5 miljarder euro.²⁷

Direktivets syfte är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön och på människors hälsa samt att underlätta övergången till en cirkulär ekonomi (se artikel 1).

Det innehåller därför krav på åtgärder som omfattar ett flertal av de plastföremål som oftast förorenar Europas stränder och hav, tillsammans med förlorade eller övergivna fiskeredskap, och produkter gjorda av oxo-nedbrytbar plast. Med plast menas i direktivet ett material bestående av en polymer enligt definitionen i artikel 3.5 i förordning (EG) nr 1907/2006 till vilken tillsatser eller andra ämnen kan ha lagts och som kan användas som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukter, med undantag för naturliga polymerer som inte har modifierats på kemisk väg (artikel 3.1). Med plastprodukt för engångsbruk menas i direktivet en produkt som helt eller delvis består av plast och som inte har utformats, konstruerats eller släppts ut på marknaden för att under sin livscykel återanvändas flera gånger genom att sändas tillbaka till en producent för att återfyllas eller återanvändas för samma ändamål som den utformades för (artikel 3.2). Med oxo-nedbrytbar plast menas i direktivet plastmaterial som innehåller tillsatser som genom oxidation gör att plastmaterialet fragmenteras till mikrofragment eller bryts ned kemiskt (artikel 3.3).

De plastprodukter för engångsbruk som omfattas av åtgärder enligt direktivet beräknas utgöra omkring 86 procent av de plastprodukter för engångsbruk som påträffas på stränder inom EU räknat i antal (punkt 7 i ingressen). Dessa produkter utgör tillsammans med plast från förlorad fiskeutrustning cirka 70 procent av nedskräpningen i haven.

Direktivet innehåller olika åtgärder för olika produktkategorier. På områden där det finns lättillgängliga och överkomliga alternativ förbjuds engångsplastprodukter från marknaden. Det rör sig om bomullspinnar, bestick, tallrikar, sugrör, dryckesomrörare, ballongpinnar samt muggar, livsmedels- och dryckesbehållare gjorda av expanderad

²⁷ EU-kommissionens pressmeddelande den 19 december 2018, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_sv.htm.

polystyren (EPS). Även produkter gjorda av oxo-nedbrytbar plast förbjuds, eftersom sådan plast inte bryts ned biologiskt och därmed bidrar till mikroplastföroreningar i miljön. Vidare är den inte komposterbar och inverkar negativt på materialåtervinningen av konventionell plast samt ger inte heller några påvisade fördelar för miljön. För andra produkter är prioriteringen att minska deras användning genom nationell konsumtionsminskning. Vidare införs krav i form av produkt(design)krav, märkningskrav, utökat producentansvar (avfallshanterings- eller städningsskyldigheter för producenterna) och medvetandehöjande åtgärder. Direktivets krav på olika produkter eller produktgrupper redovisas mer utförligt i tabellen nedan.

Tabell 4.1 Direktivets krav i fråga om olika plastprodukter för engångsbruk

Typ av krav	Typ av produkt
Minskad förbrukning till 2026, i enlighet med det nationella målet, jämfört med 2022.	<ul style="list-style-type: none"> • Muggar • Livsmedelsbehållare
Marknadsbegränsning (försäljningsförbud)	<ul style="list-style-type: none"> • Bomullspinnar • Bestick • Tallrikar • Sugrör • Omrörare för drycker • Ballongpinnar • Muggar, livsmedelsbehållare och dryckesbehållare av EPS • Produkter av oxo-nedbrytbar plast
<p>Produktkrav:</p> <p>Korkar av plast ska hållas fästa vid dryckesbehållaren under användningsfasen.</p> <p>Flaskor ska innehålla en viss andel återvunnen plast.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dryckesbehållare på högst tre liter
<p>Märkningskrav:</p> <p>Märkning med information om lämpliga avfallshanteringsalternativ eller bortskaffandesätt som bör undvikas samt information om förekomsten av plast och negativ miljöpåverkan från nedskräpning eller annat olämpligt bortskaffande av produkten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sanitetsbindor, tamponger och tampongapplikationer • Våtservetter • Tobaksvaror med filter och separata filter • Muggar

Typ av krav	Typ av produkt
Utökat producentansvar: Kan inkludera kostnadsansvar för insamling, uppstädning, medvetandehöjande åtgärder och rapportering.	<ul style="list-style-type: none"> • Livsmedelsbehållare • Omslag av flexibelt material eller förpackningar som innehåller livsmedel som är avsedda att konsumeras direkt utan ytterligare beredning • Dryckesbehållare om högst tre liter • Muggar • Tunna plastbärkassar • Våtservetter • Ballonger • Tobaksvaror med filter och separata filter
Separat insamling: Insamling av avfall genom pantsystem med 77 procent år 2025 och 90 procent år 2029.	<ul style="list-style-type: none"> • Flaskor på högst tre liter
Medvetandehöjande åtgärder (kommunikation och information)	<ul style="list-style-type: none"> • Samtliga ovannämnda produkter, utom de som förbjuds

Medlemsstaterna ska införa de flesta av de åtgärder som framgår av direktivet senast den 3 juli 2021. Regeringen har tillsatt en bokstavsutredning som ska ge förslag på hur engångsplastdirektivet ska genomföras i svensk rätt. Även Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har fått uppdrag kopplade till genomförandet av engångsplastdirektivet. Dessa uppdrag beskrivs närmare nedan i avsnitt 4.5.9.

4.5.9 Genomförande av engångsplastdirektivet i svensk rätt

Miljödepartementet har tillsatt en s.k. bokstavsutredning²⁸ (M 2019:A) för att se över hur engångsplastdirektivet ska införlivas i svensk rätt. Utöver att genomföra de EU-gemensamma förbuden av vissa engångsplastprodukter ska utredningen undersöka möjligheterna att förbjuda muggar och livsmedelsbehållare av plast för engångsbruk (dock inte muggar av papper med plastfilm på insidan). Vidare ska utredningen undersöka möjligheterna att begränsa servering av mat och dryck i plastprodukter för engångsbruk, undersöka möjligheterna att införa krav på att det ska vara möjligt att få mat och dryck

²⁸ En bokstavsutredare är, till skillnad från en kommitté, inte en egen myndighet utan biträder departementet i arbetet med att utreda en specifik fråga. Resultatet av bokstavsutredarens uppdrag redovisas i en promemoria som ofta publiceras i departementsserien (Ds). En kommitté däremot redovisar sitt arbete i ett betänkande i form av en SOU.

för avhämtning serverat i medhavda behållare, undersöka möjligheterna att införa krav på att restauranger ska tillhandahålla flergångsalternativ till engångsplastprodukter och undersöka möjligheterna att införa krav som leder till bättre insamling och återvinning av muggar och livsmedelsbehållare av plast för engångsbruk som används på restauranger. Utredningen ska också undersöka möjligheterna att öka återvinningen, kvaliteten och värdet på materialet från engångsplastprodukter som återvinns. Utredningen ska även undersöka möjligheterna att förbjuda eller på annat sätt reglera plastprodukter som oftast förekommer vid nedskräpning på stränder och i städer samt plastprodukter som utformats så att de lätt leder till nedskräpning. Vidare ska utredningen undersöka möjligheterna att ersätta de engångsprodukter som även fortsatt kommer att finnas på marknaden med produkter av förnybara och återvinningsbara material som inte består av plast. Utredningen ska också ge förslag på åtgärder för att minska utsläppen av mikroplast från konstgräsytor och andra plastade ytor. Uppdraget ska redovisas senast den 11 januari 2021.

Regeringen har även gett Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket uppdrag kopplade till Sveriges genomförande av engångsplastdirektivet. Naturvårdsverkets regeringsuppdrag handlar om att rapportera Sveriges årliga konsumtion av engångsplast och att analysera rapporteringskraven i direktivet samt att stödja Miljödepartementets bokstavsutredning. Havs- och vattenmyndighetens uppdrag handlar om att utreda hur kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet ska genomföras.

4.5.10 EU:s gröna giv

EU-kommissionen lade i december 2019 fram en europeisk grön giv, som utgör en av sex prioriteringar för 2019–2024 och handlar om strävan efter att bli världens första klimatneutrala kontinent. Den gröna given är ett långtgående åtgärds paket som ska bidra till att allmänheten och näringslivet inom EU kan dra nytta av en hållbar grön omställning. Initiativet omfattar en färdplan och åtgärder på många områden, till exempel stora utsläppsminskningar, investeringar i spetsforskning och innovation samt bevarande av den biologiska mångfalden i EU. Det är en ny tillväxtstrategi som ska ställa om EU till ett rättvist och välmående samhälle med en modern, resurseffektiv

och konkurrenskraftig ekonomi där det 2050 inte längre förekommer några nettoutsläpp av växthusgaser och där den ekonomiska tillväxten har frikopplats från resursförbrukningen. Den gröna given är en viktig del av kommissionens strategi för att genomföra FN:s Agenda 2030 och målen för hållbar utveckling.²⁹

4.5.11 EU-kommissionens förslag om en plastbaserad del i systemet för egna medel i EU-budgeten

Inför förhandlingarna om EU:s budgetram för 2021–2027 har EU-kommissionen föreslagit en plastbaserad del i systemet för egna medel som består av ett nationellt bidrag beräknat på mängden inte återvunnet plastförpackningsavfall i varje medlemsstat (0,80 euro per kg). Förhandlingar pågår nu inom EU och det går inte att i nuläget säga om förslaget kommer att gå igenom. Förslaget beskrivs närmare i det följande.

En gång vart sjunde år beslutar EU om sin långtidsbudget – den fleråriga budgetramen. Nästa budgetram gäller från och med den 1 januari 2021. EU-kommissionen anser att nästa långtidsbudget bör bli en budget för EU:s prioriteringar och att det behövs en ny, modern budget för ett EU som skyddar, försvarar och sätter medborgarna i centrum. Som ett led i moderniseringen av systemet för egna medel, och utöver de traditionella tullarna och BNI-baserade bidragen till EU-budgeten, föreslår kommissionen att det nuvarande systemet med momsbaseade egna medel förenklas, att det baseras enbart på normalbeskattade produkter och att det förblir helt kompatibelt med kommissionens nyligen framlagda förslag om ett slutligt moms-system i EU. Kommissionen föreslår också att man ska skapa en starkare koppling mellan budgetens finansiering och EU:s politik genom att man inför en korg av nya egna medel. Korgen består av en del av inkomsterna från nedanstående.

²⁹ EU-kommissionen, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_sv och https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sv. Läst 2020-02-03.

- EU:s utsläppshandelssystem: det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter är ett viktigt verktyg i EU:s insatser för att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt sätt, och har en direkt koppling till den inre marknadens funktion. Kommissionen föreslår att en andel på 20 procent av inkomsterna från systemet för handel med utsläppsrätter allokeras till EU:s budget, och samtidigt skyddas de korrigeringsmekanismer som redan ingår i systemet.
- Den nygamla gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen, som ska fasas in när den lagstiftning som krävs har antagits. Detta knyter EU-budgetens finansiering direkt till de fördelar som åtnjuts av företag som är verksamma på den inre marknaden.
- Ett nationellt bidrag som beräknas efter mängden icke-återvunnet avfall från plastförpackningar. Detta ger medlemsstaterna incitament att minska förpackningsavfallet och stimulera EU:s övergång till en cirkulär ekonomi genom att genomföra EU:s plaststrategi.

Kommissionen beräknar att de egna medlen i detta förslag kan bidra med i genomsnitt 22 miljarder euro per år, vilket motsvarar cirka 12 procent av EU:s totala budgetinkomster. Dessa nya egna medel kan enligt kommissionen bidra till finansieringen av de nya prioriteringarna i budgeten och möjliggöra en minskning av de nationella BNI-baserade bidragen i motsvarande grad.³⁰

4.5.12 En europeisk plastpakt

Den europeiska plastpakten är ett nytt europeiskt initiativ för att öka omställningen mot en mer cirkulär plastekonomi. Plastpakten startades av Frankrike, Nederländerna och Danmark. Den är ett nätverk med företag, länder och olika organisationer. Hittills har 114 företag, länder och organisationer skrivit under pakten, däribland Sveriges regering och två svenska företag.

³⁰ EU-kommissionens meddelande, *En modern budget för ett EU som skyddar, försvarar och sätter medborgarna i centrum – Flerårig budgetram 2021–2027*, KOM(2018) 321 slutlig. Se även https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3570 och www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-budgetary-system/eu-revenue-own-resources/2021-2027/. Läst 2020-04-28.

Pakten har fyra mål för att uppnå en bättre hantering av plast till år 2025:

- Designa plastförpackningar och engångsartiklar så att de kan återanvändas när det är möjligt och, om inte det är möjligt, återvinnas.
- Använda plast ansvarsfullt med målet att minska användningen av fossil plast i produkter och förpackningar med minst 20 procent (i vikt).
- Öka insamling, sortering och återvinningskapacitet med minst 25 procent.
- Öka användningen av återvunnen plast med minst 30 procent i nya produkter och förpackningar.³¹

4.5.13 Förslag för en mer hållbar plastanvändning

Under 2019 och 2020 har det tagits fram en rad förslag på olika styrmedel och åtgärder som kan leda till en mer hållbar plastanvändning. Naturvårdsverket och Vinnova har finansierat studier för att analysera lämpliga styrmedel och potentialen med pantsystem för flergångsprodukter. Även Delegationen för cirkulär ekonomi har tagit fram förslag på användningen av ett bonus-malus-system. Dessa beskrivs kort i detta avsnitt.

IVL Svenska Miljöinstitutet analyserade på uppdrag av Naturvårdsverket möjligheten att införa en avgift eller skatt på plastråvara, införa klimattullar på importerade fossilbaserade plaster samt en klimatavgift eller skatt på fossilbaserade plastprodukter vid försäljning till slutkund. Slutsatserna i rapporten är att en skatt på plastråvara eller fossilbaserade plastprodukter har potential att bidra till måluppfyllelse. Förslaget om en skatt på plastprodukter kan dock vara svår att genomföra, eftersom det inte finns något robust kvalitetssäkrande system som verifierar andelen återvunnen eller biobaserad plast. Det är också många företag som påverkas, vilket gör att det riskerar att bli administrativt dyrt för såväl näringsliv som för staten. En skatt på plastråvara träffar färre företag och det krävs inte samma kvalitetssäkringssystem för att verifiera andelen biobaserad eller återvunnen plastråvara. Dock finns det en risk att svenska före-

³¹ The European Plastics Pact, <https://europeanplasticspact.org/>. Läst 2020-04-28.

tag inom plastbranschen flyttar sin plastproduktion till andra länder. Båda förslagen bedöms ge incitament till teknisk utveckling.

IVL Svenska Miljöinstitutet har också analyserat om möjligheten att införa återvinningscertifikat för plast skulle vara ett lämpligt styrmedel för att stimulera efterfrågan på återvunnen plast.³²

Profu har på uppdrag av Delegationen för cirkulär ekonomi tagit fram en förstudie om ett bonus-malus-system för förpackningsavfall. Syftet med ett bonus-malus-system för plastförpackningsavfall är att stimulera faktisk återvinning, dvs. att det källsorterade avfallet verkligen används i nya produkter med hög kvalitet och hög miljönytta. Principerna baseras på att malus, dvs. straff, betalas när avfallet uppkommer och bonus ges vid bevisad verklig återvinning med hög kvalitet. Förstudien identifierade ett antal frågor och utmaningar om gränsdragning som föreslås klargöras i en mer detaljerad studie innan en slutlig rekommendation och beslut om införandet av ett system kan tas.³³

4.6 Privata initiativ och trender i samhället på temat hållbarhet och cirkularitet

4.6.1 Inledning

I det här avsnittet ger vi ett antal exempel på privata initiativ och trender i Sverige på temat hållbarhet och cirkularitet.

4.6.2 Zero Waste

Zero Waste är en global rörelse på framfart. Det startade som en folkrörelse men med tiden har konceptet även kommit att drivas av en rad organisationer på nationell och internationell nivå. Konceptet, som betyder noll avfall på svenska, handlar – precis som det låter – om att eliminera avfall. Det innebär inte bara att hantera avfall, utan det gäller även att utveckla strategier och verktyg för att så långt som möjligt undvika att avfall uppstår. Tanken är att spara och återanvända samt återvinna resurser, och inte bränna eller gräva ned dem.

³² IVL Svenska Miljöinstitutet (2020), *Materialåtervinningscertifikat för plast*, rapport C514, www.ivl.se/download/18.5bc68544171830dff503b4/1587373826284/C514.pdf.

³³ Profu (2019), *Bonus-malus-system för avfall från plastförpackningar – Underlag till huvudstudie*.

4.6.3 Förpackningsfria butiker

Förpackningsfria butiker, även kallade lösviktsbutiker, blir allt vanligare runt om i Europa och konceptet har även hittat till Sverige. Landets första förpackningsfria livsmedelsbutik Gram öppnade i Malmö år 2016.³⁴ I mars 2020 startade den första förpackningsfria butiken i Stockholm.³⁵ Ute i Europa finns förpackningsfria butiker i bland annat Köpenhamn, London, Barcelona och Berlin. Det finns även nätföretag som har som affärsmodell att sälja torra livsmedel och hygien- samt hushållsprodukter i lösvikt. Varorna levereras till kunderna i återanvändningsbara påsar och behållare som kunderna returnerar efter användning.³⁶

Bergendahls har provat att återanvända mjölkflaskor i butik. Man hade en påfyllnadsautomat där kunderna fyllde sina medhavda flaskor med mjölk. Försöket resulterade i att hanteringen var ohållbar. Det blev kladdigt vid automaten och livsmedelssäkerheten ansågs vara svår att säkerställa.³⁷

4.6.4 PantaPå

PantaPå är ett svenskt företag som har gjort det möjligt att panta olika förpackningar genom en app på telefonen. Appen aktiveras när konsumenten som vill panta sin förpackning befinner sig i närheten av en återvinningsstation. Genom att lämna förpackningen till återvinning får konsumenten ersättning i form av pengar eller rabatt på nästa köp. Ett flertal företag har anslutit sig för att göra det möjligt för kunderna att panta förpackningar. Det är därmed möjligt att panta bland annat vissa plastbärkassar, brödpåsar, diskmedelsflaskor, champoflaskor m.m. PantaPå har även exporterat sitt koncept till den amerikanska marknaden, i samband med lanseringen av det nya snacksvarumärket CaPao hos utvalda återförsäljare i Kalifornien.³⁸ PantaPå samarbetar också med Göteborgskalaset där appen används för pant på återanvändningsbara matlådor.³⁹

³⁴ Gram, <https://grammalmo.se/sv/>. Läst 2020-02-07.

³⁵ Hushållet Stockholm, <https://hushalletstockholm.se/>. Läst 2020-07-13.

³⁶ Se t.ex. Unwrapped Sthlm AB, <https://unwrapped.se/>. Läst 2020-02-07.

³⁷ Uppgift i inkommen skrivelse från Svensk Dagligvaruhandel den 20 maj 2020.

³⁸ PantaPå, www.pantapa.se/. Se även www.packnet.se/article/view/684914/pantapa_pa_export. Läst 2020-01-13.

³⁹ Göteborgs Kulturkalas, https://gothenburgculturefestival.dearstage.se/app/uploads/2020/06/Engangsfria_Experiment_broschyr_FINAL.pdf.

4.6.5 Pant på snusdosor

Företaget Swedish match säljer snus i Sverige och införde under 2019 pant på sina snusdosor. Snusdosan kan lämnas på fem pantmaskiner som är utplacerade i Göteborg, Stockholm, Lund, Strömstad och Åre. Avsikten är att de ska utöka pantmöjligheterna till fler ställen. Pantstationerna är ett samarbete mellan Swedish Match och Håll Sverige Rent. För varje dosa som pantas ger snustillverkaren en krona till Håll Sverige Rent.⁴⁰ Sedan den 1 december 2019 är det också möjligt att panta snusdosor på fyra Pressbyråbutiker i Stockholm.⁴¹

4.6.6 Pantsystem för flergångsalternativ

I Sverige genomför IVL Svenska Miljöinstitutet ett Vinnovafinansierat projekt under 2020 där pant på muggar och livsmedelsbehållare för flergångsanvändning ska testas på olika ställen i Sverige. Resultatet presenteras under 2021.⁴²

Loop-it är ett svenskt företag som tagit fram en flergångsmugg för ett pantsystem som testas i Linköping. Kunderna betalar en engångskostnad för muggen första gången och när de returnerar den använda muggen på något av de ställen som ingår i systemet så får de via den digitala appen tillgång till en ny mugg nästa gång de vill köpa en dryck och behöver inte betala igen.⁴³

Vidare har Pressbyrån och 7-Eleven infört rabatt på kaffet om kunden kommer med en egen mugg.⁴⁴

Andra svenska initiativ för att uppmuntra kunder att använda flergångsalternativ är till exempel Espresso House, som erbjuder två stämplor om kunden tar med en egen mugg. När tillräckligt många stämplor erhållits kan de växlas in mot en valfri dryck.⁴⁵ Det har lett till en ökad efterfrågan på flergångsmuggar. Även Panini erbjuder rabatt om kunden har medhåvd mugg och på några av de kaféer som

⁴⁰ www.nettotobak.com/blog/swedish-match-infoer-pant-pa-snusdosan--n49.

⁴¹ Se <https://via.tt.se/pressmeddelande/minska-skrapet-nu-kan-du-panta-snusdosan-pa-pressbyran?publisherId=352820&releaseId=3266826>.

⁴² IVL Svenska Miljöinstitutet, www.ivl.se/toppmeny/pressrum/pressmeddelanden/pressmeddelande---arkiv/2019-11-04-ivl-testar-pantsystem-for-take-away-forpackningar.html.

⁴³ Linköpings universitet, <https://liu.se/nyhet/panta-kaffemuggen-digitalt-i-studenthuset>.

⁴⁴ Håll Sverige Rent (2019), *Lika mycket kaffe men färre muggar – En kopprapport från Håll Sverige Rent*.

⁴⁵ Espresso House, <https://espressohouse.com/nyheter/fa-dubbla-stamplar-nar-du-bestaller-din-dryck-i-en-flergangsmugg/>.

ingår i Royal Djurgården erbjuds en rabatt på upp till 10 kronor om kunden har egen medhavd mugg.⁴⁶

Även för livsmedelsbehållare finns restauranger som erbjuder sådana för flergångsbruk. Chalmers konferens och restauranger driver restauranger i Göteborg där maten serveras i flergångsbehållare. Kunden betalar 150 kronor för behållaren och beloppet återbetalas om denne lämnar tillbaka behållaren. Behållaren återlämnas på restaurangen och vid köp av ny mat läggs den upp i en annan behållare som har diskats på restaurangen.⁴⁷

4.7 Svenska punktskatter på engångsartiklar

4.7.1 Inledning

I Sverige tas punktskatt för närvarande ut på vissa typer av engångsartiklar: tobaksskatt på cigaretter och snus respektive skatt på plastbärkassar. Dessa punktskattelagstiftningar beskrivs översiktligt i det följande. Inledningsvis ges dock en allmän beskrivning av punktskatt.

4.7.2 Vad är punktskatt?

I det svenska skattesystemet finns det direkta skatter och indirekta skatter. Bland de direkta skatterna är inkomstskatterna helt dominerande, men av central betydelse är även kapitalskatterna. Bland de indirekta skatterna är mervärdesskatten den dominerande skatteformen. Den är till sin natur en allmän konsumtionsskatt och betalas på i princip all omsättning av varor och tjänster. Punktskatterna brukar också hänföras till kategorin indirekta skatter även om exempel finns på punktskatt som har karaktär av direkt skatt.

Punktskatter brukar tas ut på särskilt utvalda varor eller tjänster. Syftet med en punktskatt kan i vissa fall vara av fiskal karaktär, dvs. att ge staten inkomster och stärka statens finanser. I andra fall kan det vara att begränsa eller styra konsumtionen av de aktuella varorna eller tjänsterna i en för samhället önskvärd riktning. För några av de punktskatter som finns i dag är syftet en kombination av att förstärka statens finanser och att styra konsumtionen av varorna eller

⁴⁶ Royal Djurgården, <https://royaldjurgarden.se/rabatt-pa-kaffet/>.

⁴⁷ Chalmers Konferens & Restauranger, <https://chalmerskonferens.se/sv/restauranger/johanneberg/smak/>.

tjänsterna. Oavsett syftet med beskattningen leder punktbeskattningen vanligtvis till att den skattepliktiga varan eller tjänsten fördyras i konsumentledet genom att den skattskyldige övervältrar kostnaden för skatteuttaget på den slutlige konsumenten.

I Sverige regleras punktskatter i separata punktskattelagar för olika varugrupper och tjänster. Exempelvis regleras skatt på bekämpningsmedel i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, skatt på tobaksvaror i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, skatt på el, bränslen och andra energiprodukter i lagen (1994:1776) om skatt på energi, och så vidare. Det finns flera likheter mellan de olika lagarna, men det finns också betydande skillnader dem emellan. Var och en av lagarna har utformats utifrån de särskilda förhållanden som gäller för respektive bransch och varugrupp samt utifrån de syften lagstiftaren har med respektive punktskatt.

Gemensamt för de olika punktskatterna är att beskattningen sker som en ”ett-leds-beskattning”, där skatteuttaget sker en gång hos en aktör som utpekas som skattskyldig. Ett tydligt mönster för svenska punktskatter är att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt i handels- eller tjänstekedjan för att begränsa antalet skattskyldiga. Detta underlättar administrationen och kontrollen av punktskatterna. Skattskyldig är vanligtvis den som utför tjänsterna eller som tillverkar, importerar eller försäljer de punktskattepliktiga varorna på visst sätt.

4.7.3 Tobaksskatt

Tobaksprodukter är typiskt sett engångsartiklar och vissa av dem innehåller plast. Cigaretter har ofta ett filter som är gjort av cellulosaacetat, som är en sorts plast, och även portionsnus innehåller plast. Nedskräpningsstatistiken visar även att fimpas och snus hör till de vanligaste skräpföremålen (se kapitel 3). Bland annat cigaretter, med eller utan filter, omfattas dock redan av en annan punktskatt, nämligen tobaksskatten.

Beskattningen av cigaretter, cigarrer, cigariller och röktobak är harmoniserad inom EU. De inom EU gemensamma bestämmelserna om tobak regleras i rådets direktiv 2011/64 av den 21 juni 2011 om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror. Direktivet reglerar skattestrukturer, minimiskattesatser och definitioner av de skattepliktiga tobaksprodukterna. Det innebär att samtliga

EU-länder följer samma förfarandebestämmelser vid beskattningen, men skattesatserna bestäms av varje enskilt medlemsland.

Bestämmelserna i tobaksskattedirektivet är genomförda i svensk rätt genom lagen (1994:1563) om tobaksskatt, förkortad LTS, och förordningen (2010:177) om tobaksskatt. Snus och tuggtobak omfattas inte av EU-direktivet, men i Sverige beskattas sådana produkter ändå enligt våra nationella regler. I LTS finns således även bestämmelser om beskattning av snus och tuggtobak.

Tobaksskatt ska betalas för tobaksvaror som tillverkas i Sverige, som förs in eller tas emot från ett annat EU-land eller som importeras från ett land utanför EU. Med införsel och utförsel menas att varor förs in från respektive förs ut till andra EU-länder. Med import menas att en tobaksvara förs in till Sverige från tredje land under förutsättning att varan inte omfattas av ett suspensivt tullförfarande, till exempel transitering, eller ett suspensivt tullarrangemang. Med import menas också att varan frisläpps från ett sådant förfarande eller ett sådant arrangemang. Med export menas att en tobaksvara förs ut till tredje land från Sverige eller via ett annat EU-land. Med EU och EU-land menas de områden som hör till Europeiska unionens punktskatteområde. Med tredje land menas länder och områden utanför punktskatteområdet.

Tobaksskatten är enligt 42 § LTS föremål för en årlig omräkning utifrån konsumentprisindex, förkortat KPI, i syfte att realvärdesäkra skattesatserna. Den årliga omräkningen motsvarar de i lagen angivna skattebeloppen multiplicerade med det jämförelsetal, uttryckt i procent, som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni månad året närmast före det år beräkningen avser och prisläget i juni 2011. Beskattningen av cigaretter baseras på uttag av dels styckeskatt, dels värderelaterad skatt. När det gäller skatt på cigaretter avser omräkningen endast styckeskatten. Regeringen ska före november månads utgång fastställa de omräknade belopp som ska tas ut för påföljande kalenderår.

4.7.4 Skatt på plastbärkassar

En skatt på plastbärkassar infördes i maj 2020. Den nya skatten ska bidra till att Sverige uppnår EU:s mål i förpackningsdirektivet⁴⁸ om en förbrukning av maximalt 40 plastbärkassar per person och år till slutet av 2025 och därigenom även bidra till att minska nedskräpningen och spridningen av mikroplaster i naturen (prop. 2019/20:47 s. 22 och 41 f.).

Skatten omfattar plastbärkassar som är avsedda att tillhandahållas konsumenter inom handeln för att de ska kunna packa eller bära varor. Skatten omfattar inte plastbärkassar avsedda för varaktigt bruk, dvs. kassar som är avsedda att användas flertalet gånger under en längre tid. Inte heller sopsäckar, avfallspåsar, hundpåsar och små påsar i konsumentförpackning omfattas av skatten (prop. 2019/20:47 s. 26 och 50).

Skatten tas ut med 3 kronor per plastbärkasse, utom för vissa mindre och tunnare påsar. För plastbärkassar med en väggtjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger sju liter ska skatten dock tas ut med 30 öre per plastbärkasse.

Skattskyldig är den som tillverkar skattepliktiga varor, den som från annat EU-land för in eller tar emot sådana varor och den som importerar sådana varor. Från skattskyldighet undantas införsel, mottagande och import som sker med maximalt 40 stycken plastbärkassar per tillfälle. Därutöver undantas en fysisk persons tillverkning, införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som är avsedda för den fysiska personens eller dennes familjs personliga bruk. Godkända lagerhållare har uppskjuten beskattning liksom i annan punktskattelagstiftning.

4.8 Internationell utblick – Hur gör man i andra länder?

4.8.1 Inledning

Flera länder har infört eller är på väg att införa ekonomiska styrmedel på engångsförpackningar eller andra föremål av engångskaraktär. Nedan redogörs för några sådana exempel.

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, det s.k. förpackningsdirektivet.

4.8.2 Norge

Norge har en förpackningsskatt på dryckesflaskor och burkar. De har två skattesatser: en miljöskatt och en basskatt. Miljöskatten för glas och metall ligger på 5,99 norska kronor. För plast ligger den på 3,62 norska kronor och för kartong på 1,48 norska kronor. Produkter som ingår i ett godkänt retursystem har en lägre skattesats. Den lägre skattesatsen beror på hur stor återvinningen är och vid 95 procent insamling eller mer undantas förpackningen helt från miljöskatt. Dock betalas den s.k. basskatten på 1,23 norska kronor oavsett material.⁴⁹

4.8.3 Danmark

I Danmark infördes en avgift på förpackningar redan 1978. Sedan dess har avgiftssystemet genomgått både större och mindre förändringar. Ursprungligen togs avgiften ut på vissa förpackningar för drycker, ätliga oljor etc. Senare infördes avgift även på andra produkter, som till exempel bärkassar, flaskor och burkar. Förpackningar med en kapacitet på mindre än 20 liter omfattas av beskattningen oavsett form och typ. Till exempel kan det vara ballonger, hinkar, burkar, flaskor, kartonger och muggar. Avgiften är volymbaserad för vissa varor och viktbaserad för andra. Syftet är att minska avfallsmängderna och skapa incitament att använda färre förpackningar. Sedan den 1 januari 2019 omfattar avgiften inte längre PVC-folie och sedan den 1 juli 2019 omfattar den inte heller varor som ingår i det obligatoriska insamlings- och retursystemet.⁵⁰

4.8.4 Finland

Inom EU omfattas alkohol och alkoholdrycker av harmoniserad punktbeskattning. I Finland tas därutöver nationella punktskatter ut på bland annat läskedrycker och dryckesförpackningar.

⁴⁹ Se www.skatteetaten.no/en/business-and-organisation/vat-and-duties/excise-duties/about-the-excise-duties/beverage-packaging/. Läst 2020-05-26.

⁵⁰ Se <https://skat.dk/>. Läst 2020-05-05.

Den finska punktskatten på dryckesförpackningar⁵¹ tas ut på detaljhandelsförpackningar såsom flaskor och dryckesburkar som rymmer högst fem liter och som innehåller drycker som ingår i kapitel 22 i tulltaxan. Skatt tas alltså inte ut för sådana detaljhandelsförpackningar som rymmer mer än fem liter. Det är produktens nummer i tulltaxan som avgör om skatt måste betalas på förpackningen. Skatt ska betalas för förpackningar som innehåller exempelvis alkoholdrycker, malt-drycker, vatten, läskedrycker, saftdrycker, kaffe- eller tedrycker, sport-drycker och andra alkoholfria drycker. Förpackningar för drycker som inte hör till kapitel 22 i tulltaxan är skattefria. Skattefria är därmed förpackningar för till exempel mjölk- och mejeriprodukter (kapitel 4 i tulltaxan) samt frukt- och grönsaksjufter (kapitel 20 i tulltaxan). Skatten uppgår till 0,51 euro per liter färdig dryck.

Skattepliktiga förpackningar kan vara tillverkade av olika material, till exempel glas, plast eller aluminium. Vätskekartongförpackningar är dock skattefria, med vissa undantag. Sådana förpackningar är skattepliktiga om de innehåller en separat påse av plast eller annat material, som till exempel kranförpackningar för vin, dvs. ”bag in box”-dryckesförpackningar. Skattefria är under vissa förutsättningar också förpackningar som innehåller drycker som är avsedda för konsumtion i ett annat medlemsland. Vidare är även dryckesförpackningar som omfattas av ett pantbaserat retursystem och som kan fyllas på nytt eller återanvändas som råmaterial skattefria. Skatt ska inte heller betalas för dryckesförpackningar som fylls med dryck precis före försäljningen och vars innehåll är avsett att drickas omedelbart efter inköpet. Sådana förpackningar är till exempel engångsmuggar av papp eller plast.

Skattskyldig är den som i kommersiellt syfte tillverkar eller importerar skattepliktiga varor. Skattskyldig är också den som i hemlandet tagit emot tillverkade skattepliktiga produkter, om dessa inte använts för skattefritt ändamål. Tillverkaren av drycker kan vara någon annan än den som förpackar dem. För den här punktskatten likställs dock tillverkning med att fylla detaljhandelsförpackningar med dryck. Skattskyldiga är godkända upplagshavare, registrerade mottagare, tillfälligt registrerade mottagare, registrerade avsändare, skatterepresentanter och oregistrerade skattskyldiga. Vissa av dessa aktörer får

⁵¹ Se www.vero.fi/sv/Detailerade_skatteanvisningar/anvisningar/56222/skatt_pa_alkoholdrycker_och_dryckesforp/och www.vero.fi/sv/foretag-och-samfund/om-foretagsbeskattningen/punktbeskattning/skatt_pa_dryckesforpackningar/. Läst 2020-02-03.

hantera punktskattepliktiga varor som temporärt skattefria. Småproducenter är under vissa villkor befriade från att betala skatten. Skattefrihet för småskalig produktion ges i enlighet med kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse⁵².

4.8.5 Irland

Avgift på bärkassar

På Irland tas en avgift ut på bärkassar som är helt eller delvis tillverkade i plast och tillhandahålls konsumenter i en livsmedelsaffär eller annat försäljningsställe. Undantag görs för bland annat mindre påsar som uteslutande används för att förpacka vissa typer av livsmedel (i huvudsak färskt kött och fisk samt frukt och grönsaker i lös vikt). Avgiften tas ut med ett visst belopp per kasse och betalas av det detaljhandelsföretag som tillhandahåller kassen till slutkonsument. Medlen avsätts i en fond som finansierar olika miljöskyddsåtgärder.⁵³

Innan avgiftsnivån beslutades gjordes en studie av konsumenternas betalningsvilja som visade att de var villiga att betala 25 öre för en plastpåse. Avgiftsnivån sattes på 1,50 kronor per påse, vilket var sex gånger högre än det belopp som motsvarade betalningsviljan enligt studien. Avgiften resulterade i en minskad förbrukning av plastpåsar med 90 procent.⁵⁴

Planerad avgift på engångsmuggar m.m.

Irland diskuterar att införa en avgift på engångsmuggar som används för avhämtning av dryck. Den ska börja gälla i slutet av 2021. Förslaget är för närvarande ute på remiss. Avgiften föreslås ligga på mellan 1 krona och 2,50 kronor. En kaffe kostar ungefär 30 kronor på Irland. Avsikten är vidare att införa en liknande avgift från 2022 för livsmedelsbehållare som används för avhämtning av mat och i en

⁵² Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.

⁵³ Se prop. 2019/20:47 s. 19.

⁵⁴ OECD (2020), *Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches*. ENV/EPOC/WPIEEP (2020)10.

trede fas även inkludera förpackningar för till exempel bakverk, frukt och grönsaker. I Irland beräknas cirka 200 miljoner engångsmuggar förbrukas varje år. Irland har en befolkning på 4,9 miljoner invånare.⁵⁵

4.8.6 Storbritannien

Minimipris på bärkassar

I England har lagstiftning införts som kräver att detaljhandelsföretag med minst 250 anställda tar ut ett minimipris när bärkassar av plast med handtag tillhandahålls kunder. Undantag görs för bland annat papperskassar och påsar som endast används för vissa typer av livsmedel. Det är inte fråga om en avgift eller skatt. Berörda företag uppmanas att skänka de medel som härrör från försäljningen till välgörande ändamål.⁵⁶

Planerad skatt på plastförpackningar

Den brittiska regeringen tillkännagav under år 2018 att den har för avsikt att införa en ny skatt på plastförpackningar från och med den 1 april 2022. Ett initialt förslag till utformning av skatten har remitterats, där regeringen anger sina övergripande förslag om skattens omfattning, hantering och uppbörd. Regeringen avser sedan att återkomma med förslag om de närmare detaljerna för skattesystemets utformning och tekniska lösning i ett senare förslag. Lagförslag planeras att läggas fram någon gång under 2020.

Enligt det initiala förslaget ska skatten omfatta alla plastförpackningar som inte har minst 30 procent återvunnet innehåll. Alla företag som producerar eller importerar sådana produkter måste betala skatten.

Som bakgrund till förslaget om en plastförpackningsskatt hänvisar regeringen till att avfall från engångsplast är ett pressande globalt miljöproblem, att mängden plastavfall med nuvarande trend i Storbritannien förutspås öka med över en miljon ton fram till år 2030 samt att en undersökning som regeringen gjort bekräftar att det finns ett starkt allmänintresse för att hantera frågan. Vidare anges att

⁵⁵ Se www.reuters.com/article/us-ireland-pollution-plastic/ireland-to-impose-latte-levy-by-2021-to-cut-plastic-waste-idUSKBN1XG1G0.

⁵⁶ Se prop. 2019/20:47 s. 19.

2,26 miljoner ton plastförpackningar används i landet varje år och de allra flesta av dessa är tillverkade av ny plast snarare än av återvunnet material.

Plastförpackningsskatten väntas, tillsammans med vissa planerade reformer av producentansvaret för förpackningar, komma att uppmuntra företag att se till att mer förpackningar kan återvinnas och att mer återvunnen plast används i förpackningarna.

Några exakta skattenivåer redovisas inte, men det anges att skatten ska fastställas till en nivå som ger ett tydligt ekonomiskt incitament för företag att använda återvunnet material i produktionen av plastförpackningar, så att det kommer att skapa större efterfrågan på detta material och i sin tur stimulera ökad återvinning och insamling av plastavfall, i stället för att det går till deponi eller förbränning.

De framtida intäkterna från den nya skatten och från reformerna av systemet för producentansvar sägs möjliggöra investeringar i åtgärder för att hantera problemen med engångsplast, avfall och skräp samt för att förbättra avfallssystemet i Storbritannien.

Enligt förslaget förordas en platt skatt, som tas ut i form av ett schablonbelopp per ton av en plastförpackningsprodukt, i stället för en differentierad skatt. Regeringen avser dock att fortsätta att överväga vilken strategi som har bäst förutsättningar att nå målet med beskattningen och är mest administrativt genomförbar.

För att säkerställa att skatten görs tydlig och enkel för företag samt för att minimera deras administrativa börda föreslås att plast, förpackningar och plastförpackningar som fastställer skattens omfattning definieras enligt befintliga definitioner i bland annat EU:s regelverk, såvida det inte finns goda skäl att göra annat.

När det gäller definition och tröskel för andel återvunnet material som avgör vilka plastförpackningar som ska omfattas av skatten föreslås en enda tröskel, dvs. 30 procent återvunnet material, och att definitionen för återvunnet innehåll ska ansluta till en internationell standard.

I förslaget undantas de minsta operatörerna från skatten genom en minimitröskel, för att säkerställa att den administrativa bördan för skattebetalarna inte blir oproportionerlig med det skattebelopp som ska betalas och i situationer där operatörerna är för små för att skatten ska kunna ge en tillräcklig påverkan på efterfrågan på återvunnen plast. I förslaget angavs tre alternativ i fråga om att fastställa en sådan minimitröskel för små operatörer: 1a) en tröskel baserad på produktions- eller importvikt, 1b) en tröskel baserad på omsättning

och produktions- eller importvikt och 2) en allmän lättnad för en första del av beskattningsbara produkter.

I förslaget föreslås liknande registrerings- och rapporteringskrav för de skattskyldiga som redan används för andra skatter. Det innebär att de skattskyldiga måste registrera sig, deklarerar mängden skattepliktiga produkter och redovisa skatten. Regeringen avser att bygga ett system för detta som är transparent, tillgängligt och som passar den digitala tidsåldern och uppfyller användarnas behov. Alla moment i beskattningsprocessen – registrering, rapportering och betalning – ska som standard ske genom digitala kanaler via internet. Vid registreringen ska en verksamhetsansvarig person tillhandahålla viss information. Det kommer minst att avse information om verksamheten och uppskattningar av mängden plastförpackningar (i ton räknat) som företaget förväntar sig att producera och/eller importera under de kommande tolv månaderna. Efter registrering kommer företaget att kvartalsvis behöva lämna in elektroniska självdeklarationer via internet. Varje deklaration ska innehålla information om de skattepliktiga produkter som tillverkats eller importerats under den aktuella perioden och det skattebelopp som ska betalas. Skatten ska sedan betalas in elektroniskt inom en månad efter deklarationen.

För att säkerställa efterlevnaden av skatten föreslås att liknande kontroller, befogenheter och sanktioner används som för landets andra skatter. Som exempel på åtgärder nämns tvångsvis registrering av skattskyldiga som inte har registrerat sig, granskning av inlämnade deklarationer samt beslag av skattepliktiga varor vid utebliven skattebetalning eller vid andra betydande brister i efterlevnaden. När det gäller andelen återvunnet innehåll i produkterna anser regeringen att det kommer att behöva ställas krav på dokumentation som visar detta. Många tillverkare för redan en tydlig dokumentation över vilket material som ingår i deras plastförpackningar, men det kan vara svårare att visa andelen återvunnet innehåll i importerade plastförpackningar, särskilt om det inte finns något direkt samband mellan importören och den utländska tillverkaren. För att minska riskerna för felaktiga deklarationer och skatteundandragande överväger regeringen åtgärder som tillämpas inom andra skatter. Vidare skulle en möjlighet kunna vara att kräva att utländska skattskyldiga företräds av ett ombud som är etablerat i Storbritannien. Ombudet skulle då agera i sitt eget namn, som om den vore importören, och vara solidariskt ansvarig för skatten tillsammans med importören. Ombudet skulle

också vara skyldig att föra den dokumentation som krävs för att säkerställa andelen återvunnet innehåll i produkterna. Regeringen anser att en sådan lösning skulle kunna förbättra tillförlitligheten när det gäller återvunnet innehåll i plastförpackningar från utländska leverantörer. Regeringen anför att den skulle acceptera ett rättvist och rimligt tillvägagångssätt för att beräkna andelen återvunnet innehåll för att säkra efterlevnaden och den efterfrågar i remissen synpunkter på hur det kan fungera i praktiken för olika typer av företag och produkter. Regeringen avser sedan att återkomma med närmare detaljer om den dokumentation som kommer att krävas för att verifiera andelen återvunnet innehåll i ett senare förslag om en teknisk lösning för skattesystemet.

För att öka efterlevnaden föreslås även att sanktioner ska riktas mot dem som inte följer reglerna. Ett syfte med sanktionerna är att förmå de skattskyldiga att uppfylla sina skyldigheter inom systemet. Vidare ska alla de som följer reglerna inte missgynnas av att några inte gör det. Enligt förslaget ska det befintliga ramverket för sanktioner på skatteområdet utvidgas till att omfatta den nya skatten. Det innebär att sanktioner kan aktualiseras bland annat vid utebliven deklaration, vid felaktigheter i deklarationer och vid bristande betalning. I vissa situationer kan det även bli aktuellt att väcka åtal för brott eller att ta varor i beslag. I övrigt efterfrågar regeringen synpunkter på om det finns specifika efterlevnadsrisker som gör att särskilda bestämmelser om sanktioner eller straffrättsligt ansvar behövs i fråga om den nya skatten.

Planerad skatt eller avgift på engångsmuggar i England och Skottland

Skottland tillsatte i maj 2018 en expertpanel som skulle ge regeringen råd inför introduktionen av en avgift på engångsmuggar som används för avhämtning av dryck. Expertpanelens slutsatser var att det fanns starka bevis på att en sådan avgift skulle leda till minskad förbrukning av engångsmuggar och en ökad användning av flergångsmuggar. Dock skulle avgiften inte vara högre än befintliga rabatter.⁵⁷

⁵⁷ Se www.reuters.com/article/us-ireland-pollution-plastic/ireland-to-impose-latte-levy-by-2021-to-cut-plastic-waste-idUSKBN1XG1G0.

England har däremot beslutat att inte införa en avgift på engångsmuggar, efter att konsekvensanalysen visat att en avgift inte skulle få tillräckligt stor effekt på förbrukningen och att den skulle leda till negativa konsekvenser för ekonomin.⁵⁸

I kapitel 11 har vi en mer utförlig diskussion om effekterna av de planerade avgifterna.

4.8.7 Belgien

Belgien införde 2007 en miljöskatt med differentierade avgifter på fyra olika produktkategorier: plastbärkassar (30 kronor per kg), plastfolie (27 kronor per kilo), aluminiumfolie (45 kronor per kg) och slutligen plastbestick (36 kronor per kg). Skatten kallades för picknick-skatten på grund av att fokus var på hushållens plastartiklar. Skatten uppfyllde sitt syfte med att ändra konsumenternas beteende och avskaffades 2015. Skatteintäkterna hade då blivit så låga att de knappt kunde täcka de administrativa kostnaderna.⁵⁹

4.8.8 Italien

Italien har beslutat att införa en ny skatt på engångsplastprodukter (även kallad ”MACSI”). Införandet av skatten var planerat till juli 2020, men det har skjutits upp till 2021 med anledning av coronapandemin.⁶⁰

Syftet med skatten är att minska produktionen och konsumtionen av plast. Skatten uppges vara en del av regeringens miljöpolitik. Kritiker hävdar dock att skatten inte kommer att hjälpa miljö och hälsa utan bara skada ekonomin. Italien är den näst största tillverkaren av plastprodukter efter Tyskland i EU. Branschorganisationen Plastics Europe har i ett pressmeddelande uttalat att en ”regressiv skatt” sätter 50 000 jobb i riskzonen i Italien. Skatteförslaget aviserades av den nyttillträdda regeringen i 2020 års statsbudget. Efter protester från företag kom sedan det ursprungliga förslaget att mjukas upp i vissa

⁵⁸ Ecuity Consulting (2018), *Paper cup levy impact analysis. Methodology Paper*. March 2018. Prepared by Ecuity Consulting LLP.

⁵⁹ OECD (2020), *Preventing single use plastic waste: implications of different policy approaches*. ENV/EPOC/WPIEEP(2020)10.

⁶⁰ Se www.ipsoa.it/documents/impresa/ambiente/quotidiano/2020/06/26/plastic-sugar-tax-rinvio-2021-sostenere-impres-colpito-covid-19 . Läst 2020-07-16.

avseenden. Bland annat kom skattesatsen att sänkas till 0,45 euro per kg plastprodukt, i stället för 1 euro per kg. Fler plastprodukter kom även att undantas från skatten.

Skatten är tillämplig på engångsplastprodukter som släpps för konsumtion i Italien och som är avsedda för att innehålla, skydda, hantera eller leverera varor eller livsmedel. Skatten omfattar även plastprodukter som är avsedda för stängning (t.ex. lock) eller för försäljning och presentation av varor (t.ex. etiketter). Beskattade produkter är exempelvis flaskor, påsar, dryckeskartongförpackningar, livsmedelsbehållare, andra förpackningar, bubbelplast, plastlock m.m. Från skatteplikt undantas produkter som används för att innehålla och skydda medicinska preparat, till exempel sprutor. Vidare undantas komposterbara och återvunna plastmaterial. Skatten tas inte heller ut på produkter för varaktigt bruk. Skatten tas endast ut på produkter på släpps för konsumtion i Italien. Produkter som exporteras beskattas inte.

Skattskyldiga är de som tillverkar, för in eller importerar skattepliktiga varor. Skattskyldigheten inträder vid tillverkning, införsel och import av skattepliktiga varor. Varor som exporteras eller säljs för konsumtion i andra EU-länder beskattas inte.

Skatteförfarandet är utformat kring ett deklarationsförfarande där de skattskyldiga kvartalsvis lämnar de uppgifter som behövs för att fastställa den skatt som ska betalas. Skatten ska också betalas kvartalsvis. Vid försenad betalning tas en administrativ avgift ut och vid utebliven betalning tas en sanktionsavgift ut.

Samtidigt med den nya skatten införs en skattelättnad för företag som producerar sådana plastprodukter som omfattas av skatten. Skatteavdraget motsvarar 10 procent av företagets kostnader för att tekniskt anpassa tillverkningen till att göra komposterbara och biologiskt nedbrytbara artiklar enligt den europeiska standarden EN 13432:2002. Skatteavdraget får inte överstiga 20 000 euro. De skattskyldiga som ansöker om avdraget måste uppfylla vissa krav enligt EU:s statsstödsregler.⁶¹

⁶¹ Se www.ecnews.it/legge-di-bilancio-2020-la-disciplina-in-materia-di-c-d-plastic-tax/, www.gipea.net/plastictax2020/, www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert-italy-introduces-proportional-tax-on-plastic-items, www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert-italy-approves-2020-budget-law, www.jonesday.com/en/insights/2020/01/italian-budget-law-for-2020-enacted?utm_source=Mondaq&utm_medium=syndication&utm_campaign=LinkedIn-integration och www.qualenergia.it/articoli/legge-di-bilancio-2020-come-funziona-la-nuova-plastic-tax/. Läst 2020-03-16.

4.8.9 Frankrike

Den franska regeringen har under 2018 aviserat att den har som målsättning att nå 100 procents plaståtervinning till år 2025 för att minska mängden plast som hamnar i havet. För att nå detta mål planeras en rad åtgärder. En av åtgärderna är ett avgiftssystem där plastförpackningar som inte innehåller återvunnen plast ska kosta upp till 10 procent mer än förpackningar av återvunnen plast. Vidare planeras ett retursystem för plastflaskor. Skatter för att deponera avfall höjs och skatter för att återvinna sänks. Vidare förbjuds överflödiga och substituerbara plastprodukter såsom sugrör, koppar och tallrikar senast 2020. En annan åtgärd är att standardisera färgen på återvinningsfack över hela landet.⁶²

4.8.10 Tyskland

I Tyskland diskuteras möjligheten att införa en avgift på engångsmuggar som används vid avhämtning av dryck. Förslaget är att ta ut en avgift på 2 kronor för muggen och 1 krona för locket. Förbrukningen av engångsmuggar uppgår till cirka 2,8 miljarder muggar per år, vilket är ungefär 34 muggar per person och år. Av dessa är cirka 60 procent av papper med plastad insida och 40 procent är helt av plast. Hälften av avgifterna som betalas in ska gå till en fond som ska finansiera nedskräpningskostnader. Ett mål som diskuteras är att uppnå 50 procents minskad förbrukning av engångsmuggar. De föreslår även att personal vid kaféer och restauranger ska få utbildning i hur man hanterar flergångsmuggar och hur de kan kommunicera med konsumenter.⁶³

⁶² Se www.lejdd.fr/Politique/la-secretaire-detat-brune-poirson-veut-creer-un-electrochoc-pour-lutter-contre-le-plastique-3731105, www.dw.com/en/france-to-introduce-plastic-packaging-tax/a-45055442 och www.france24.com/en/20180812-france-plastic-penalties-recycling-environment-reduce-reuse-pollution. Läst 2020-04-05.

⁶³ Umwelt Bundesamt (2019), *Untersuchung de ökologischen Bedeutung von Einweggetränkebechen im Auser-Haus_Verzebr und mögliche Masnahmen zur Verringerung des Verbrauchs*. Abschlussbericht. Texte 29/2019.

4.8.11 Spanien

Även i Spanien finns planer om att införa en skatt på plastförpackningar som fylls med mat och dryck för avhämtning. Tidpunkt för införande föreslås vara januari 2023 och skattenivån föreslås vara 0,45 euro per kg förpackning. Det ska inte längre vara tillåtet att erbjuda muggar och livsmedelsbehållare gratis och priset ska redovisas på kvittot. Förslaget förväntas inbringa skatteintäkter på 724 miljoner euro.⁶⁴

⁶⁴ Se www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/arranca-la-tramitacion-del-anteproyecto-de-ley-de-residuos-para-impulsar-una-economia-circular-mejorar-la-gestion-de-residuos-en-espana-y-luchar/tcm:30-509531. Läst 2020-07-22.

5 Val av styrmedel

5.1 Inledning

Vi ska enligt kommittédirektiven föreslå regler och andra åtgärder som kan behövas för att minska negativa miljöeffekter av engångsartiklar. Vårt uppdrag är i första hand att föreslå en skatt på engångsartiklar, men i uppdraget ingår också att i den utsträckning det är motiverat utreda andra lösningar än beskattning som kan minska användningen av engångsartiklar. Direktiven ger alltså utrymme att välja olika lösningar för att nå de mål som ställs upp. Det finns som vi ser det dessutom målkonflikter, vilket betyder att vi måste välja väg.

I detta kapitel inleder vi kort med teoretiska resonemang om samhällsekonomisk effektivitet och styrmedel. Vidare redovisar vi här hur vi ser på skatt som styrmedel och hur det förhåller sig till andra styrmedel.

5.2 Samhällsekonomisk effektivitet och konsekvensanalys

Samhällsekonomisk effektivitet innebär att resurser används där de gör mest nytta, dvs. att de samhälleliga resurser som används för att nå ett mål är i proportion till den nytta som miljöförbättringen ger samhället. Med nytta avser vi här minskad resursåtgång och minskad miljöpåverkan från engångsartiklar.

För att kunna fastställa den samhällsekonomiska effektiviteten krävs detaljerad kunskap och information om marginalkostnader och marginalnyttor. Ofta saknas fullständig information. Då är det i stället möjligt att bedöma samhällsekonomisk kostnadseffektivitet. Det betyder att ett mål ska nås till så låg kostnad som möjligt för samhället, alternativt att effekten ska bli så stor som möjligt per

satsad krona. För engångsartiklar finns det i dag inget kvantifierat mål för att minska resursförbrukning eller nedskräpning. Vi utgår därför ifrån att vi vill uppnå så stor effekt som möjligt med de resurser vi har.

För att ett styrmedel ska styra i riktning mot samhällsekonomisk effektivitet bör det utformas för att i möjligaste mån åtgärda ett identifierat miljöproblem ur ett naturvetenskapligt och samhällsvetenskapligt perspektiv. Att undersöka vad miljöproblemet är med utgångspunkt i ekonomisk teori, innebär att identifiera om det finns externa effekter som behöver hanteras. Detta är första delen i kedjan över den samhällsekonomiska problemanalysen. Att förstå och kartlägga vad det är som orsakar miljöproblemen och hur miljöproblemen påverkar samhället, är centralt för den samhällsekonomiska konsekvensanalysen. Grundläggande frågor att ställa är vilka beteenden och drivkrafter som orsakar miljöproblemen och vilka aktörer som ligger bakom dessa beteenden. För att styrmedlet ska ha så stor effekt som möjligt ska det alltså styra mot att ändra de beteenden och drivkrafter som ger upphov till miljöproblemet.

Enligt kommittédirektiven ska vi beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska konsekvenserna. Effekterna på miljö, klimat och hälsa ska räknas med. I det ingår att analysera hur och i vilken omfattning förslagen påverkar förutsättningarna för att klara de nationella miljö kvalitetsmålen inklusive de preciseringar som är fastslagna och generationsmålet (se avsnitt 4.2 för en beskrivning av miljömålen). Konsekvenserna ska analyseras löpande under utredningstiden för att säkerställa att samhällsekonomiska hänsyn tas redan vid utformningen av förslagen.

En samhällsekonomisk konsekvensanalys ger information om motiven till nya eller förändrade styrmedel och offentliga åtgärder. Om staten inte kan få individer och företag att ta hänsyn till miljön genom styrmedel, kan det vara aktuellt att införa offentliga åtgärder. Med offentliga åtgärder kan staten finansiera eller göra åtgärder som direkt förbättrar miljön. Som exempel kan nämnas när staten behöver behandla en historisk miljöskada, till exempel sanering av förorenad mark eller kalkning av försurade insjöar.

Grunden för samhällsekonomiska analyser är att jordens resurser är knappa, vilket gör det nödvändigt att hushålla med och cirkulera

resurser för att uppnå ett hållbart samhälle.¹ För att kunna lösa ett miljöproblem är det viktigt att förstå varför miljöproblem uppstår, varför individer och företag orsakar skada i miljön, vilka val som skadar miljön och hur omfattande skadorna är. Detta är viktigt för att kunna bedöma om åtgärder ska sättas in och vilka de i så fall ska vara.²

5.3 Allmänt om styrmedel

Styrmedel används för att komma till rätta med marknadsmisslyckanden. Det är ett begrepp som används för att förklara situationer där företags och konsumenters beslut leder till ineffektiv allokering av resurser. Det marknaden har misslyckats med är att fördela och använda resurser så att välfärden i samhället maximeras.

Vanliga exempel på marknadsmisslyckanden är externa effekter. En extern effekt finns om ett beslut påverkar nyttan för en tredje part eller samhället på ett sätt som inte återspeglas i kostnaden för beslutet, till exempel att en aktör som orsakar utsläpp som påverkar en tredje part och aktören inte betalar för skadan. Miljöpolitiska styrmedel används främst för att åtgärda marknadsmisslyckanden i form av s.k. externaliteter eller externa effekter.

Andra exempel på marknadsmisslyckanden är asymmetrisk information som innebär att aktörer som är inblandade i någon form av transaktion inte har samma information om den vara eller tjänst som ska överlåtas. Marknadsmisslyckanden kan också uppstå när tillgången till naturresurser är obegränsad och kallas då förvaltning av gemensamma och allmänna tillgångar eller kollektiva varor.

Styrmedel kan utformas på flera olika sätt. Ofta delas de in i fyra kategorier:

- Informativa styrmedel
- Administrativa styrmedel
- Ekonomiska styrmedel
- Forskning och utveckling.

¹ Vetenskapliga rådet för hållbar utveckling, *Möjligheter och begränsningar med samhällsekonomiska analyser*, www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2016/06/rk_25161-Vetenskapsrådet_final_sidvis.pdf.

² Naturvårdsverket, <http://naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/Samhallekonomisk-konsekvensanalys/>.

Informativa styrmedel syftar till att skapa delaktighet samt bidra till måluppfyllelse och god kvalitet i miljöarbetet. Det marknadsmisslyckande som adresseras är brist på information. Information används för att skapa acceptans vid införandet av andra styrmedel. Krav på information används också ofta som komplement till redan införda styrmedel för att dessa ska fungera bättre. Syftet är att underlätta för företag och hushåll att fatta rätt beslut vid köptillfället. Det är generellt svårt att utvärdera effekter av informativa styrmedel.

Administrativa styrmedel kan vara förbud, krav eller annan typ av reglering. Reglerna i miljöbalken är ett administrativt styrmedel och utgör grunden i den svenska miljöpolitiken. Även prövning, tillsyn och regelgivning är administrativa styrmedel. Administrativa styrmedel kan också vara märkningskrav, designkrav och marknadskontroll.

Förbud eller krav tillämpas då det inte bör finnas någon valmöjlighet för de olika aktörerna. Om miljöpåverkan av en produkt är så allvarlig att förbud är det enda lämpliga alternativet så bör den förbjudas. Administrativa styrmedel är effektiva för att uppnå ett uppsatt mål. I många fall är dock inte förbud det mest kostnadseffektiva styrmedlet för samhället. Kostnadseffektivitet uppnås när marginalkostnaderna för olika aktörer i samhället är lika stora. Alla företags marginalkostnader är olika och för några företag är det enkelt att ställa om och gå över till flergångsalternativ medan det för andra företag kan vara mycket kostsamt (se vidare i avsnitt 5.6). Ett förbud innebär att även de aktörer som har höga marginalkostnader måste ställa om, vilket leder till att det inte blir kostnadseffektivt för samhället som helhet.

Skatter, avgifter, subventioner och handelscertifikat är exempel på ekonomiska styrmedel. Pantsystem är ytterligare ett. Ett pantsystem syftar till att stimulera konsumenten att återföra en vara till systemet så att den kan återvinnas eller återanvändas. Många pantsystem är frivilliga, men i Sverige har vi ett reglerat pantsystem för plastflaskor och metallburkar.³

Ekonomiska styrmedel syftar till att justera priserna på varor och tjänster så att de återspeglar alla kostnader och nyttor som uppstår i produktion och konsumtion. Skatter och avgifter fungerar som en ”piska” och kan användas för att genomdriva principen om att förorenaren betalar. Bidrag och subventioner fungerar i stället som ”morot”.⁴

³ Förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar.

⁴ Naturvårdsverket (2012), *Steg på vägen – Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*.

Generellt gäller att ekonomiska styrmedel, såsom skatter och avgifter, är mer kostnadseffektiva än andra styrmedel. Det beror på att aktörerna själva har möjlighet att besluta hur stor eller liten minskning av till exempel utsläpp som de vill uppnå på grund av den skatt eller avgift de behöver betala. En skatt kan dock inte garantera att ett uppsatt mål nås och vilka effekter den får beror till stor del på hur hög beskattningen är.

En skatt som har som syfte att få aktörer att ändra beteende kräver ofta en omställning. Vilken aktör som ska ändra beteende beror dels på syftet med skatten, dels på vilka produkter som berörs av skatten. Skatten på plastbärkassar har som syfte att ändra konsumenters beteende, vilket är möjligt när konsumenten på ett enkelt sätt har möjlighet att avstå från en beskattad plastbärkasse och i stället välja en obeskattad papperskasse eller flegångskasse. Samma sak gäller för till exempel en engångsmugg som fylls med kaffe på en restaurang eller ett kafé vid köptillfället, men det gäller däremot inte för en färdigförpackad matlåda eftersom konsumenten i det fallet inte har möjlighet att välja bort engångsbehållaren. Då styr skatten i stället den som tillverkar eller fyller förpackningen.

Producentansvar är ett styrmedel som ger producenter, dvs. aktörer som sätter produkter på marknaden, ett ansvar för att ta hand om det avfall som uppstår i slutet av produkternas livscykel. Eftersom styrmedlet inte har som syfte att justera priserna på varor och tjänster så klassas det inte som ett marknadsbaserat styrmedel utan snarare som ett administrativt styrmedel som innebär att företagen själva väljer hur de ska ansvara för avfallshanteringen. Det svenska producentansvaret beskrivs mer utförligt i kapitel 4.

Ett samhällsekonomiskt effektivt styrmedel innebär i teoretiska termer att utsläppsreduktionen drivs fram till den punkt där kostnaden för ytterligare utsläppsreduktion är lika hög som värdet av den marginella skada som utsläppen för med sig för samhället som helhet. Ett alternativ till att direkt beskatta utsläpp är att beskatta en produkt som orsakar ineffektiv resursförbrukning, utsläpp av växthusgaser och nedskräpning. Miljöskatter som baseras på produkter kan ha lägre administrativa kostnader än skatter som baseras på uppmätta utsläpp.⁵ Nackdelen med den typen av skatter är att de inte är lika träffsäkra.

⁵ Mirrlees (2010), *Dimensions of tax design. The Mirrlees Review – Institute for Fiscal Studies*. Oxford University Press.

5.4 Kriterier för val av styrmedel

Det finns en rad urvalskriterier som kan ligga till grund för att avgöra vilka styrmedel eller kombinationer av styrmedel som är bäst lämpade i respektive fall. Dessa urvalskriterier är bland annat⁶:

- Måluppfyllelse, dvs. styrmedlens förmåga att ge tillräckliga incitament till ekonomins aktörer att vidta åtgärder för att minska miljöpåverkan.
- Kostnadseffektivitet, dvs. styrmedlens förmåga att bidra till uppsatta mål till lägsta möjliga kostnad för samhället. I kostnadseffektivitet ingår att beakta kostnader som kan uppstå för samhället i form av företagens och statens administration samt företagens kostnader för att ställa om till system för flergångsanvändning eller alternativa material.
- Fördelningseffekter, dvs. kostnadernas fördelning på olika aktörer i ekonomin (t.ex. industri kontra hushåll, låginkomsthushåll kontra höginkomsthushåll, regional fördelning etc.).
- Effekter på teknisk utveckling, dvs. styrmedlens förmåga att ge tillräckliga incitament till ekonomins aktörer att vidta åtgärder för att utveckla ny teknologi som på sikt kan reducera miljöpåverkan till lägre kostnad.

Skatt är alltså ett ekonomiskt styrmedel och är som sådant ofta ett effektivt sätt att åtgärda ett marknadsmisslyckande. Om det är rätt styrmedel i ett enskilt fall beror på vilket marknadsmisslyckande som är skälet till att man vill styra utvecklingen i en viss riktning. Eftersom skatt är ett ekonomiskt styrmedel är det i första hand lämpligt när marknadsmisslyckandet kan hänföras till ekonomiska faktorer. Om producenter väljer att erbjuda en engångsartikel och konsumenter väljer att köpa en engångsartikel trots att den inte är bra för miljön av det skälet att miljökostnaden inte ingår i priset så kan skatt vara rätt styrmedel. Om skälet i stället är att aktörerna saknar tillräcklig information om miljöeffekterna eller att ansvaret upplevs som kollektivt snarare än individuellt så är skatt sannolikt inte det mest effektiva styrmedlet.

⁶ Söderholm Patrik, Hammar Henrik (2005), *Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken? Metodologiska frågeställningar och empiriska tillämpningar*. Utgiven av Konjunkturinstitutet 2005.

I förhållande till andra styrmedel är det vår bedömning att skatteinstrumentet i vissa fall kan ha potential att ge hög måluppfyllelse samtidigt som det är kostnadseffektivt. Det är till exempel ett mjukare styrmedel än förbud och ger därför möjlighet för företag och konsumenterna att anpassa sig i olika grad beroende på omständigheterna i övrigt. Det kan vara en fördel. Om man hittar rätt nivå på beskattningen kan det också genom de ekonomiska effekter det ger påverka teknisk och annan utveckling i en riktning som är önskvärd för miljön. Det finns anledning att tro att skatteinstrumentet får större effekt än vissa andra styrmedel eftersom det finns en utarbetad struktur för kontroll och tillsyn.

5.5 Ett mål – ett styrmedel

För att kunna utvärdera om ett styrmedel är effektivt krävs att målet med styrmedlet är väl definierat. I den miljöekonomiska litteraturen framhålls att det är viktigt att varje mål har ett styrmedel och att man ska välja och anpassa styrmedlet utifrån vilket typ av marknadsmisslyckande det gäller. Detta är viktigt för styrmedlens ekonomiska effektivitet och för att de ska vara möjliga att utvärdera. Det är alltså svårt att nå flera mål med ett styrmedel.⁷

Våra direktiv anger flera mål. De styrmedel vi väljer ska understödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi samt minska de negativa miljöeffekterna från nedskräpning. Det har inneburit svårigheter. Exempelvis kan ett styrmedel styra mot ökad resurseffektivitet, men det styr inte aktivt mot att minska nedskräpningen. Styrmedel som styr mot att ändra de beteenden som leder till nedskräpning, som till exempel förbud mot nedskräpning eller bötesstraff, styr bara mot just nedskräpningen och inte mot ökad resurseffektivitet.

Ett styrmedel skulle kunna styra mot flera mål om målen är fullständigt integrerade, dvs. flera mål uppnås om ett av dem uppnås. En skatt på muggar och livsmedelsbehållare kan till exempel bidra till att minska förbrukningen men också till att minska nedskräpningen, eftersom minskad förbrukning leder till att det finns färre produkter att slänga i naturen. Men detta gäller inte för alla engångsartiklar. En

⁷ Söderholm Patrik, Hammar Henrik (2005), *Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken? Metodologiska frågeställningar och empiriska tillämpningar*. Utgiven av Konjunkturinstitutet 2005

skatt på förpackningar som inte är återvinnings- eller återanvändningsbara kan leda till att de tillverkas i andra material, men leder inte nödvändigtvis till att nedskräpningen minskar. För att nedskräpningen av dessa förpackningar ska minska kan det vara mer effektivt med ett styrmedel riktat mot att ändra konsumenters nedskräpningsbeteende.

5.6 Kostnadseffektivitet

Generellt gäller att ekonomiska styrmedel, såsom skatter och avgifter, är mer kostnadseffektiva än andra styrmedel. Det beror på att aktörerna själva har möjlighet att besluta hur stor eller liten minskning av till exempel ett utsläpp som de vill uppnå på basis av den skatt eller avgift de behöver betala. En skatt som har som syfte att få aktörer att ändra beteende kräver ofta en omställning. Syftet med en skatt på engångsartiklar är att minska förbrukningen av dessa och på det sättet uppnå en minskning av den miljöpåverkan som engångsartiklarna orsakar. Det kan vara olika kostsamt för olika aktörer. De aktörer som har lägre kostnader för att ställa om, genom att minska förbrukningen av engångsartiklar och i stället använda flergångsalternativ, kan göra det till en relativt låg kostnad. För andra aktörer innebär en sådan omställning högre kostnader, så de kan i stället välja att fortsätta förbruka engångsartiklar och betala skatten. Det gäller om skatten är lägre än aktörens omställningskostnad. Målet nås då genom att aktörer med lägre kostnader minskar förbrukningen och till en lägre kostnad totalt för hela samhället. En skatt kan dock inte garantera att ett uppsatt mål nås och vilka effekter den får beror till stor del på hur hög beskattningen är.

Med hjälp av grafen nedan ska vi bättre förklara kostnadseffektivitet. Figur 5.1 visar marginalkostnadskurvor för två olika exempel-företag. Marginalkostnaden är den extra kostnad som företaget har för att uppnå en extra enhets reduktion. Det kan till exempel vara att reducera en enhet (kg) koldioxid i ett tillverkande företag, eller som är mer relevant i vårt fall, att minska antalet engångsartiklar som används i ett företag (t.ex. ett kafé eller en restaurang). Företag A:s reduktionsvolym kan man läsa från vänster till höger och företag B:s

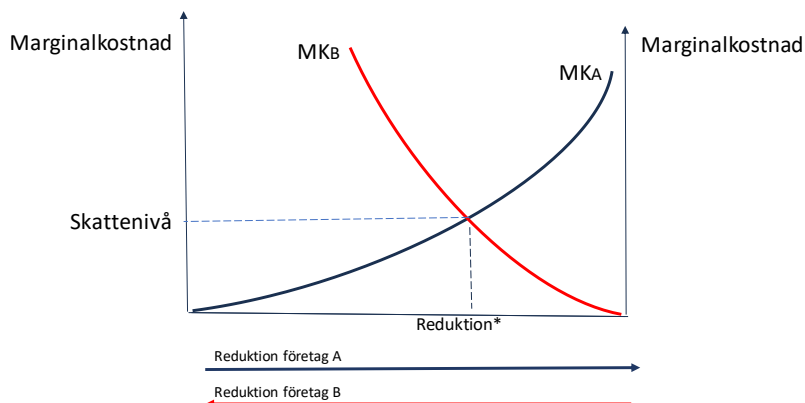
från höger till vänster. För båda företagen gäller att de första enheterna som ska minskas kan göras till en ganska låg kostnad.⁸

Reduktionen av utsläppen eller engångsartiklarna illustreras genom den horisontella axeln. Företag A skulle kunna genomföra hela minskningen på egen hand, men kostnaden blir då hög eftersom marginalkostnaden ökar i takt med den reduktion som görs. Kostnaden kan illustreras med ytan under hela företag A:s marginalkostnadskurva. Om kostnaden i stället omfördelas mellan företag A och företag B skulle de totala kostnaderna minska eftersom de dyra åtgärderna som företag A skulle behöva göra kan ersättas av billigare åtgärder i företag B. I detta fall skulle företag A göra en större reduktion än företag B, eftersom det har lägre marginalkostnader upp till en viss punkt.

Omfördelningen görs fram till den punkt då företagens marginalkostnader är lika stora som skatten. Kostnadseffektivitet handlar i korthet om att fördela kostnaderna mellan samhällets berörda aktörer.⁹

Figur 5.1 Kostnadseffektivitet

Marginalkostnadskurvor för två exempelföretag vid minskad förbrukning av engångsartiklar



Källa: Bilden är framtagen utifrån ett exempel som illustrerar kostnadseffektivitet vid styrmedel för utsläppsminskning i Naturvårdsverkets vägledning, se <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Samhallsekonomisk-konsekvensanalys/Hur-losa-miljoproblem/Fordjupat-stod/Kriterier-for-att-valja-losning>.

⁸ Söderholm Patrik, Hammar Henrik (2005), *Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken? Metodologiska frågeställningar och empiriska tillämpningar*. Utgiven av Konjunkturinstitutet 2005.

⁹ Ibid.

Vi kan använda samma resonemang i fråga om en skatt på engångsartiklar. Olika företag har olika förutsättningar för att gå över från engångsartiklar till flergångsartiklar. Företagen kan vara tillverkande företag och importörer samt kaféer och restauranger. Marginalkostnaderna kan vara utvecklingskostnader och teknik för att hitta alternativ till engångsartiklar. För kaféer och restauranger kan kostnaden för att erbjuda flergångsalternativ motsvaras av tid för att informera kunder och kostnader för diskning. Det kan inledningsvis vara enkelt att hitta miljömedvetna kunder som gärna vill byta till flergångsalternativ. De första engångsartiklarna kan ersättas relativt lätt, men det kan sedan bli allt svårare att få fler kunder att gå över till flergångsalternativ. Då kan det krävas ytterligare information för att övertyga kunden. Efter ett tag kan det bli svårare att hinna med diskningen och det kan komma att krävas ytterligare inköp av diskmaskin etc. Företag A kan representera en kafé- eller restaurangkedja som har större möjlighet att gå över till flergångsalternativ.

Liknande resonemang gäller för användare och konsumenter av engångsmuggar. En skatt signalerar till användare av engångsmuggar att ändra sitt beteende. De konsumenter som upplever att kostnaden för att byta till ett flergångsalternativ är lägre än skatten kommer att göra det. De konsumenter som upplever att kostnaden för att använda en flergångsmugg är högre än skatten kommer att fortsätta att förbruka engångsmuggar i samma omfattning som tidigare.

Sammanfattningsvis kan vi säga att en skatt har fördelen att de aktörer som blir föremål för en skatt kan välja i vilken grad de vill anpassa sig utifrån sina individuella förutsättningar.

5.7 Beteendekonomi

I tidigare kapitel har vi resonerat kring att den stora förbrukningen av engångsartiklar bland annat beror på att de är billiga, bekväma och lätta att göra sig av med, och att det handlar om ett inbyggt beteende hos konsumenter. I utformandet av styrmedel är det allt mer relevant att också ta hänsyn till beteendevetenskap och så kallad beteendekonomi. Beteendekonomi tillämpar social och kognitiv psykologi i beslutsfattandet genom att koppla dessa till ekonomiska frågor.¹⁰

¹⁰ Kahneman, D. (2013), Foreword. *'The Behavioral Foundations of Public Policy'*. Shafir, E. New Jersey, Princeton University Press.

Nudging grundar sig på idén om att erbjuda möjligheter för förändringar i infrastrukturen eller miljön som kan styra individens val, nästintill så att valen sker automatiskt. Det handlar också om att förenkla information och erbjuda standardalternativ. Nudging handlar om att möjliggöra beteenden och enskilda beslut på ett sätt som kan vara fördelaktiga för individen men ofta också fördelaktiga för samhället. Det är ett kostnadseffektivt instrument som kan förstärka andra politiska verktyg och som riktar sig mot beteenden som inte omfattas av andra styrmedel, dvs. individers automatiska, intuitiva och rutinmässiga handlingar. Nudging är därför inte ett alternativ till de styrmedel som vi har analyserat i utredningen, utan det är snarare ett komplement till de traditionella politiska instrumenten. Nudging i allmänhet och grön nudging i synnerhet utgör intressanta verktyg som kan användas tillsammans med andra instrument för att uppnå beteendeförändringar.¹¹

Exempel på nudges som kan användas för att minska användningen av engångsartiklar är att vid kafédiskan synliggöra flergångsmuggar och endast erbjuda engångsartiklar om kunden ber om sådana. Andra exempel kan vara att hjälpa konsumenter att slänga cigarettfimpar rätt genom att måla fötter på marken som leder till en askkopp eller att konsumenten kan kasta fimpen samtidigt som denne ges möjlighet att uttrycka en åsikt, till exempel ”släng fimpen här om du tycker att Djurgården är bäst eller här om du föredrar Hammarby”.

Ett klassiskt exempel på nudging är när personalen på flygplatsen i Amsterdam tröttnade på att många inte kunde träffa rätt när de kissade i en pissoar. Genom att sätta ett klistermärke i form av en fluga på insidan av pissoaren minskade urinspillet med 80 procent.

5.8 Skatt som styrmedel

En central fråga är om skatt är den bästa lösningen för att lösa de problem som finns och nå uppsatta mål. Om vi väljer skatt som styrmedel så ställer det särskilda krav. Reglerna måste vara förutsebara och ge en rimlig likabehandling. Det måste till exempel gå att avgränsa vilka artiklar som ska beskattas. De administrativa bördorna får heller inte bli onödigt betungande. I detta avsnitt diskuterar vi

¹¹ Naturvårdsverket (2014), *Nudging – Ett verktyg för hållbara beteenden?*
www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6642-0.pdf?pid=14231.

närmare vilka möjligheter och begränsningar som finns om vi använder skatteinstrumentet för att uppnå de mål direktiven ställer upp.

Riksdagen antog våren 2015 generella riktlinjer för den svenska skattepolitikens inriktning (prop. 2014/15:100, avsnitt 5.5, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254). Dessa kan sammanfattas enligt följande. Skattepolitikens främsta syfte är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Skatterna ska tas ut på ett sätt som är förenligt med de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik. Skattepolitiken ska också skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välstånd samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle. För att åstadkomma detta ska skattepolitiken utformas enligt följande vägledande principer:

- Ett legitimt och rättvist skattesystem.
 - Medborgarna och företagen ska ha ett högt förtroende för skattesystemet och att skatter tas ut på ett rättssäkert sätt.
- Generella och tydliga regler.
 - Skattereglerna ska vara generella, med breda skattebaser och skattesatser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken.
- Beskattning i nära anslutning till inkomstillfället.
 - Beskattningen ska i möjligaste mån ske i anslutning till inkomstens förvärvande.
- Hållbara regler i förhållande till EU.
 - Det skattepolitiska regelverket ska vara EU-rättsligt hållbart och försvarbart.

Bakom de allmänna principer som kommer till uttryck i de generella riktlinjerna finns en praktisk verklighet. Skatt och beslut om skatt är en fråga av stor betydelse för många företag och konsumenter. För de flesta skatter gäller också att beskattningsprocessen är en masshantering. Skattebeslut fattas återkommande för många företag och i dessa företag måste skattefrågor och skatteproblem hanteras i vardagen. För dem är det viktigt att det är rimligt enkelt att avgöra om en produkt omfattas av skatt. Det är naturligtvis också helt avgörande

att skattereglernas utformning inte snedvrider konkurrensen. Att skatten inte ska orsaka mer administrativa bördor än nödvändigt är av stor betydelse.

Hur väl skatteregler fungerar beror också på deras legitimitet. Om de som berörs av skatten förstår varför skatt tas ut på en viss produkt, men inte på en annan, så kommer systemet att fungera bättre. Legitimiteten är i hög grad beroende av att den som berörs upplever att skattereglerna behandlar lika fall lika. Skattereglerna och skattesystemet måste därför vara robust och stå emot försök att undkomma eller fuska med skatten. Inhemska och utländska producenter måste med de internationella åtaganden vi har behandlas på ett likvärdigt sätt. En viktig faktor är att det måste gå att kontrollera om reglerna följs.

6 Vägval

6.1 Inledning

Vi ska enligt kommittédirektiven föreslå regler och andra åtgärder som kan behövas för att minska negativa miljöeffekter av engångsartiklar. Vi ska lämna förslag på hur en skatt som bidrar till det kan utformas. Uppdraget innefattar att utreda vilka engångsartiklar som ska beskattas och vilka skattenivåer som bör gälla. En fråga är om det är möjligt och lämpligt att differentiera skatten. Det kan till exempel bli aktuellt för att gynna artiklar av material som är biobaserat, återvunnet eller helt bryts ned i naturen. I första hand handlar vårt uppdrag om engångsartiklar av plast, men direktiven ger vissa öppningar för att föreslå åtgärder för engångsartiklar av andra material. I den utsträckning som det är motiverat ska vi också utreda alternativ till beskattning som kan bidra till att nå de mål vi vill uppnå. Den frågan (val av styrmedel) behandlar vi generellt i kapitel 5 och mer specifikt utifrån vissa produktkategorier i kapitel 8 och kapitel 9.

I detta kapitel diskuterar vi några övergripande frågor som varit viktiga för våra vägval avseende beskattningsbara produkter och material. Inledningsvis diskuteras närmare de mål som anges i kommittédirektiven – eller med andra ord vad som skulle kunna vara syftet med en skatt på engångsartiklar (avsnitt 6.2).

En viktig vägvalsfråga är om det är möjligt och lämpligt att beskatta alla engångsartiklar av plast och hur en sådan lagstiftning i så fall skulle kunna se ut. Den frågan behandlar vi i avsnitt 6.3.

Vi diskuterar frågan om differentiering i avsnitt 6.4. Ett delavsnitt gäller om det är möjligt och lämpligt att differentiera skatten för att stimulera användningen av återvunnen plast, och i andra delavsnitt ställs motsvarande frågor med avseende på biobaserade och nedbrytbara plaster. Vidare behandlar vi i avsnitt 6.5 frågan om differentiering på andelen plast i produkter. Vi behandlar övergripande frågan

om skatt på engångsartiklar som inte är av plast i avsnitt 6.6. Vi frågar oss vilka material som det i så fall ska gälla och om det utifrån de mål som direktiven ställer upp finns tillräckligt starka argument för att utsträcka det skattepliktiga området.

6.2 Syftet med en skatt på engångsartiklar

Syftet med en skatt på engångsartiklar framgår av kommittédirektiven. Där sägs att syftet är att understödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi samt minska de negativa miljöeffekterna av engångsartiklar som orsakar nedskräpning. En minskad användning av engångsartiklar kan också bidra till en minskad resursförbrukning och därmed också minskade utsläpp av växthusgaser i produktionsledet såväl som i avfallshanteringen.

Skatten är enligt kommittédirektiven alltså tänkt att vara ett styrmedel för att minska användningen av engångsartiklar som har negativ miljöpåverkan i form av nedskräpning, uppkomst av avfall, förbrukning av resurser och utsläpp av växthusgaser. Skatt på engångsartiklar bör därför inte tas ut annat än om och när det är lämpligt för att minska dessa negativa miljöeffekter.

En resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi innebär att företag, organisationer och hela samhällen utformar produkter, tjänster och affärsmodeller som är hållbara. En övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi innebär att gå ifrån dagens linjära materialflöden till mer cirkulära materialflöden, där råvaror blir produkter som efter användning kan återanvändas eller återvinnas till nya råvaror och produkter. Det kan också innebära att redan från början designa med återanvändning, nedbrytbarhet och återskapande i åtanke. Det handlar även om att ersätta fossila resurser med förnybara resurser och att använda resurser på mer resurssnåla och hållbara sätt. För engångsartiklar kan det innebära dels att i högre grad använda biobaserade eller återvunna material vid nytillverkning av produkter i stället för att tillverka dem av ny fossilbaserad råvara, dels att gå ifrån engångsanvändningen till produkter som kan användas om och om igen.

Mer konkret kan man säga att huvudsyftet med en skatt på engångsartiklar så som det kan utläsas av direktiven är att minska antalet engångsartiklar i första hand av plast till förmån för flergångs-

artiklar alternativt engångsartiklar av andra material som har mindre negativ miljöpåverkan. Av direktiven kan också utläsas en ambition att öka andelen engångsartiklar av plast som tillverkas av återvunnen plast respektive engångsartiklar av plast som tillverkas av biobaserad plast.

Det finns ett mer eller mindre starkt samband mellan de ovan angivna syftena och de övergripande målen som framgår av direktiven. Generellt gäller att ett mål bör ha ett styrmedel, men ett styrmedel kan styra mot flera mål om målen är fullständigt integrerade, dvs. flera mål uppnås om ett av dem uppnås. Om engångsartiklarna generellt minskar i samhället bör det också leda till att nedskräpningen med sådana artiklar minskar. Det är ett rimligt antagande. Om engångsartiklarna tillverkas i material som bryts ned inom rimlig tid i naturen, till exempel papper, leder det också till att de negativa miljöeffekterna som orsakas av nedskräpning minskar. Skadorna på miljö och djurliv till följd av att artiklarna slängs i naturen blir sannolikt också mindre. En generell minskning av tillverkningen av antalet engångsartiklar av plast minskar också resursförbrukningen och växthusgasutsläppen. En förutsättning är dock att engångsartiklar av plast inte ersätts av artiklar av andra material som kräver lika stora resurser vid tillverkning och som orsakar lika stora utsläpp.

Ekonomi blir mer cirkulär om andelen återvunnen plast i engångsartiklar av plast ökar. Huruvida resursförbrukningen minskar beror på vilka resurser som återvinningsprocessen kräver. Motsvarande bedömning gäller för utsläppen av växthusgaser. Det beror på flera faktorer om den negativa miljöpåverkan blir mindre. Det kan framstå som ett rimligt antagande att nedskräpningen minskar om andelen återvunnen plast i nya produkter ökar; den plast som återvinns hamnar ju inte i naturen. Det saknas dock vetenskapliga bevis för att nedskräpningen minskar om andelen återvunnen plast i nya produkter ökar. Nedskräpningen sker framför allt vid allmänna platser där det i dag finns begränsade möjligheter att sortera ut plasten för att den sedan ska kunna återvinnas. Det mesta slängs i papperskorgar där avfallet blandas. Detta kan dock ändras om fler kärl för källsortering placeras ut på allmänna platser. Ekonomi blir mer biobaserad om råvaran till engångsartiklar av plast inte längre är fossil, utan biobaserad. Då är det förnybara resurser som förbrukas vid tillverkning av engångsartiklar av plast. Däremot finns det ett svagt samband mellan förslag som syftar till att öka andelen biobaserad plast

och att lösa det nedskräpningsproblem som är förknippat med engångsartiklar. Biobaserade plaster bryts i regel inte ned i naturen snabbare än fossila plaster och de orsakar samma skador på djurlivet. Även sådana produkter kan därför – åtminstone med den teknik som finns i dag – komma att utgöra ett stort problem i naturen under en mycket lång tid.

6.3 En skatt på alla engångsartiklar av plast

6.3.1 Inledning

I kapitel 3 beskriver vi olika slags engångsartiklar som förekommer på marknaden och vilka material som vanligen används vid tillverkningen. Där framgår bland annat att plast är ett mycket vanligt råvarumaterial till engångsartiklar och att hela 40 procent av plastproduktionen går till tillverkning av engångsförpackningar, såväl i Europa som globalt. Den globala plastproduktionen har tjugodubblats sedan 1960-talet och spås att fördubblas igen under de kommande 20 åren. År 2018 uppgick den globala plastproduktionen till 359 miljoner ton, vilket motsvarar 11 ton plast per sekund. I kapitel 3 beskriver vi vilken miljöpåverkan som tillverkningen av plastprodukter innebär. Vi beskriver även statistik kring nedskräpning som visar att engångsartiklar med plast är mycket vanliga som skräpföremål i de flesta miljöer. Förbrukningsnivåer, avfallsmängder och klimatpåverkan för olika slags engångsartiklar, där flertalet innehåller plast, redovisar vi i kapitel 7.

Så länge produktionen och användningen av engångsartiklar fortsätter att följa linjära materialflöden ger det konsekvenser som är negativa och allvarliga för miljön. Det är naturligtvis inte hållbart att det i så stor omfattning tillverkas produkter som bara används vid ett eller ett fåtal tillfällen, för att sedan kastas bort. Det gäller särskilt om produkten tenderar att orsaka nedskräpning och består av material som inte bryts ned i naturen på hundratal år.

Klart är att engångsartiklar så som de produceras, används och hanteras i dag ofta är ett dåligt alternativ. Det gäller särskilt om de är gjorda av plast. En central fråga är då om inte ett förstahandsalternativ för oss vore att beskatta alla engångsartiklar av plast. Vi har emellertid valt att inte föreslå en skatt på alla engångsartiklar. Vi har inte heller valt att föreslå att alla engångsartiklar av plast ska beskattas. Skälen för detta ställningstagande är följande.

- Det finns ingen för alla artiklar gemensam förklaring till att engångsartiklar används i så stor utsträckning. Det är i stället olika marknadsmisslyckanden som förklarar användningen av skilda kategorier av engångsartiklar. Det betyder också att det är svårt att komma till rätta med problemen med engångsartiklar genom en gemensam lösning. För vissa artiklar kan skatt vara rätt styrmedel, för andra inte. Om skatten ska kunna bli ett effektivt styrmedel måste fokus vara på de engångsartiklar där marknadsmisslyckandet beror på faktorer som kan åtgärdas genom ett ekonomiskt styrmedel.
- Vissa engångsartiklar av plast är nödvändiga i samhället samtidigt som det saknas alternativ. För engångsartiklar där det i och för sig finns alternativ kan det ändå vara så att plast är det bästa alternativet även om man tar hänsyn till miljön. En allmän skatt på engångsartiklar av plast skulle därför få föreses med ett stort antal undantag. I annat fall ökar bara kostnaden för att använda produkter som är nödvändiga, till exempel inom sjukvården. En sådan lagstiftning skulle sannolikt även bli komplicerad. Det förutsätter att man initialt kartlägger ett mycket stort antal produkter och bedömer dessa utifrån dess nytta och miljöpåverkan, och att ett sådant kartläggningsarbete även fortgår under hela den tid som lagen tillämpas. Vår bedömning är att en sådan lagstiftning inte skulle bli godtagbar ur ett rättssäkerhetsperspektiv eller i förhållande till de administrativa kostnader den skulle skapa för företag och myndigheter.
- För flera engångsartiklar av plast finns det redan styrmedel och för andra införs snart nya styrmedel antingen genom EU-regler eller genom interna svenska regler. Det är i många fall olämpligt att flera styrmedel träffar samma produkt. En allmän skatt på engångsartiklar av plast skulle därför få föreses med många undantag. Lagstiftningen skulle även av detta skäl bli tekniskt komplicerad.
- Vi har även internationella åtaganden, bland annat genom vårt medlemskap i EU, som måste beaktas. Det kan vara svårt att förena en allmän skatt på engångsartiklar av plast med de internationella åtaganden vi har. Skattereglerna måste vara förenliga med bland annat EU:s statsstödsregler.

Dessa argument presenteras och utvecklas vidare nedan.

6.3.2 Olika marknadsmisslyckanden – olika styrmedel

Ska man kunna styra mot ett uttalat miljömål eller komma till rätta med ett miljöproblem så måste man förstå varför aktörerna, till exempel konsumenter och producenter, beter sig på ett sätt som skadar miljön.

Konsumenters och företags miljöskadliga beteenden kan till exempel bero på att de saknar information om innehållet i produkterna, att de är kortsiktiga i sina beslut och inte inkluderar risken för framtida skador och nyttor i sina beslut, eller att de inte tar hänsyn till den miljöpåverkan som de orsakar tredje part.

Dessa systemfel, så kallade marknadsmisslyckanden, är det som motiverar statlig styrning genom styrmedel. En förståelse för de bakomliggande incitamentsstrukturerna är en förutsättning för att kunna öka styrmedlens kostnadseffektivitet. För att kunna bedöma vilket styrmedel som är rätt måste man veta vad det är som leder till ett marknadsmisslyckande.¹

Engångsartiklarna har skilda egenskaper och fyller olika behov. Det finns också olika orsaker till att engångsartiklar används trots de negativa effekterna på miljön. Det är med andra ord olika marknadsmisslyckanden som ska korrigeras. Det gör det svårt att styra med bara ett medel.

Ett exempel kan illustrera. En restaurang serverar mat på engångstallrikar för att de är billigare att använda än vanliga tallrikar. Den huvudsakliga orsaken till att engångsartikeln används är alltså kostnaden och för att styra restaurangen till att välja vanliga tallrikar måste priset på engångstallrikar öka. Marknadsmisslyckandet beror på att miljökostnaden inte drabbar producenter eller konsumenter. Skatt är då ett lämpligt styrmedel för att öka kostnaden och synliggöra miljöeffekterna. Ett annat företag tillverkar ballonger. Skälet till att konsumenterna köper ballonger är inte att de är billiga, utan i stället att de inte vet hur skadliga ballongerna är för miljön. Det saknas information. Skatt är inte rätt styrmedel i ett sådant fall, utan i stället bör man överväga informationsinsatser eller – om problemet är tillräckligt allvarligt – ett förbud.

Frågan är emellertid än mer komplicerad. Flera olika marknadsmisslyckanden kan nämligen vara delförklaringar till att engångsartiklar ger negativa miljöeffekter. Ett skäl till att engångsartiklar slängs i

¹ Naturvårdsverket (2015), *Styr med sikte på miljömålen*. Rapport 1666.

naturen kan vara att artiklarna inte har något stort värde för konsumenten. En annan förklaring kan vara att ansvaret för att hålla rent i de områden som skräpas ned är kollektivt och inte faller på den som skräpar ned eller på någon annan enskild. En ytterligare förklaring kan vara att den som skräpar ned inte har tillräcklig information om de skador som nedskräpningen leder till.

En allmän skatt på engångsartiklar av plast skulle allt annat lika sannolikt minska användningen av sådana produkter och såtillvida skulle den i någon mån bidra till att situationen blev bättre. För de artiklar där användningen beror på att miljökostnaden inte får genomslag i priset på varan kommer skatteinstrumentet att kunna vara ett effektivt styrmedel. För andra artiklar blir det inte så. Mycket talar nämligen för att en sådan skatt – för många produkter – inte skulle vara det mest effektiva sättet att styra utvecklingen. Det marknadsmisslyckande som för just denna artikel förklarar varför produkten används trots att den skadar miljön behöver nämligen inte ha så mycket att göra med priset. Och det är ju genom att öka kostnaderna för att producera eller konsumera artikeln som en skatt kan verka som styrmedel. För de engångsartiklar av plast där marknadsmisslyckandet inte beror på att miljökostnaden visar sig i priset, utan i stället beror på att det saknas tillräcklig information eller att konsekvenserna drabbar kollektivet och inte individen, så kommer skatten att fungera dåligt som styrmedel eller den kommer i vart fall inte att vara det mest effektiva styrmedlet. Ett exempel på det kan vara förpackningar för godis, glass och snacks där priset inte har en påverkan på beteendet. Att sådana artiklar skräpar ned i naturen beror på att de inte har något värde för konsumenten och för att konsumenten saknar information om den miljöskada som nedskräpningen orsakar. Vi har därför också valt att studera styrmedel som mer direkt kan påverka konsumenternas beteende vid nedskräpningstillfället. Detta behandlas i kapitel 10.

Enligt vår mening finns det gott om exempel på engångsartiklar där marknadsmisslyckandet har sådana orsaker att skatt är fel styrmedel. Detta är som vi ser det ett tungt argument mot en allmän skatt på engångsartiklar av plast.

6.3.3 Engångsartiklar som är nödvändiga eller bättre än sina alternativ

För många engångsartiklar av plast gäller att det finns alternativ i form av flergångsartiklar eller engångsartiklar av andra material. Det kan i vissa fall vara svårt att bedöma om alternativen är miljömässigt bättre men i många fall är det självklart att en produkt som används många gånger är miljömässigt klart bättre än en engångsartikel.

Vad som nu sagts gäller emellertid inte generellt. Det finns gott om exempel på engångsartiklar som är nödvändiga i den meningen att de fyller en viktig funktion och att det inte finns några egentliga alternativ. Det finns också exempel där det finns fungerande alternativ till engångsartiklar av plast, men där de alternativa artiklarna sannolikt inte är bättre för miljön.

Detta innebär att en allmän skatt på engångsartiklar inte bör utformas så att alla engångsartiklar av plast faktiskt också ska beskattas. Det måste finnas undantag i lagen och enligt vår bedömning kommer det i så fall att bli aktuellt med ett mycket stort antal undantag.

6.3.4 Hur lagen skulle få utformas – konsekvenser för rättsäkerhet och administrativ börda

I kommittédirektiven sägs att administrativa aspekter måste beaktas vid utformning av förslagen och att generella och enkla regler bör eftersträvas för att begränsa den administrativa bördan för berörda aktörer och myndigheter.

Vi ska alltså sträva efter rimligt enkla, stabila och begripliga regler. En fråga är då hur dessa krav på lagstiftningen kan mötas om man väljer en allmän skatt på engångsartiklar av plast.

Om lagen inte förses med några undantag kan den naturligtvis hållas kort och på det sättet möjligen bli enkel att tillämpa. Som framgått ovan anser vi emellertid att det måste göras ett stort antal undantag. Det behövs dels för att säkerställa att skatt är rätt styrmedel för den enskilda produkten, dels för att inte öka kostnaden för att använda engångsartiklar som är nödvändiga eller miljömässigt bättre än de alternativ som finns.

När det gäller att möta kraven på en lagstiftning som är rimligt enkel att tillämpa, som inte ger upphov till för stora administrativa bördor och som i övrigt uppfyller grundläggande krav på effektivitet

och rättssäkerhet så ligger utmaningen i att en generell lag måste föras med undantag. Vi bedömer att regler om sådana undantag måste ges i lag. Det betyder för det första att det måste klarläggas i detalj vilka engångsartiklar som ska undantas. Bara det är en mycket stor utmaning. Varje produkt som inte undantas kommer ju att beskattas. För varje ny engångsartikel av plast som introduceras på marknaden måste det prövas om den ska beskattas eller inte, och om den inte ska beskattas så måste lagen ändras.

Vår bedömning är att det är mycket svårt att utforma en lagstiftning på de sättet, om man inte väljer att låta i princip alla engångsartiklar av plast omfattas av skatt. Vi har ovan redovisat att vi inte tycker att det finns sakliga skäl för en sådan lagstiftning.

Det finns som vi ser det ett samband mellan frågan om skatten i princip ska gälla för alla slags engångsartiklar av plast och vilka möjligheter det finns att differentiera skatten. I det förslag som tagits fram i Storbritannien görs ju undantag för de engångsartiklar som till en viss lägsta del tillverkats av återvunnen plast (se avsnitt 4.8.6). Vi återkommer nedan till frågan om det är möjligt och lämpligt att differentiera skatten utifrån att artikeln består av återvunnen eller biobaserad plast.

6.3.5 Det finns redan styrmedel för flera engångsartiklar av plast

För flera engångsartiklar av plast finns det redan styrmedel och för andra införs snart nya styrmedel antingen genom EU-regler eller genom interna svenska regler.

En beskrivning av vilka styrmedel som finns eller som är på väg att införas redovisas i kapitel 4. Bland annat kan nämnas att det i dag finns styrmedel i form av en miljö- och avfallsreglering, producentansvar för förpackningar och pantsystem för vissa dryckesbehållare. Genom EU:s engångsplastdirektiv införs snart också nya styrmedel för flera engångsartiklar av plast.

Det är i många fall olämpligt att flera styrmedel träffar samma produkt, såvida inte det befintliga styrmedlet saknar tillräcklig styreffekt. En allmän skatt på engångsartiklar av plast skulle därför behöva föras med många undantag. Lagstiftningen skulle även av detta skäl bli tekniskt komplicerad.

6.3.6 EU-rättens betydelse för möjligheterna att införa en generell skatt

Vi har bland annat genom vårt medlemskap i EU internationella åtaganden som måste beaktas. Det kan vara svårt att förena en allmän skatt på engångsartiklar av plast med de internationella åtaganden vi har. Skattereglerna måste vara förenliga bland annat med EU:s statsstödsregler. Det kan innebära svårigheter att kunna införa en beskattning av vissa produkter och inte andra utan att det finns starka skäl för det. Visserligen innebär en allmän skatt på engångsartiklar av plast att alla sådana produkter behandlas lika, men varje undantag måste kunna motiveras och försvaras. Man måste också för varje produkt kunna försvara att en engångsartikel av plast beskattas samtidigt som motsvarande engångsartikel av annat material inte gör det. Detsamma gäller i förhållande till produkter som är avsedda att användas varaktigt, dvs. flergångsprodukter. Svårigheten att utforma en generell lagstiftning med många undantag, så att den uppfyller våra internationella åtaganden, är ett starkt argument mot en generell skatt på engångsartiklar av plast.

6.4 Differentiering av skatten utifrån plastens ursprung

6.4.1 Inledning

En viktig fråga är om det är möjligt och lämpligt att differentiera skatten. Utifrån målen i kommittédirektiven är det i första hand en differentiering av skatten som utgår från vilket material som använts vid tillverkningen som kan bli aktuell. Vi ska överväga differentiering av skatten om den föreslås omfatta engångsartiklar som består av biobaserade eller återvunna material, samt material som är fullständigt nedbrytbara i naturen inom rimlig tid. Vid bedömningen av om differentiering är lämplig ska vi särskilt beakta EU:s statsstödsregler, skattens syfte att minska de negativa miljöeffekterna av nedskräpning i naturen samt målsättningen att minimera den tillkommande administrativa bördan för berörda företag och myndigheter.

Ett alternativ till en differentiering av skatten skulle kunna vara att införa en avdragsmöjlighet liknande den som finns inom kemikalieskatten.²

För att kunna avgöra om det är möjligt och lämpligt att göra skillnad mellan olika plastmaterial behöver vi fråga oss:

- Är det av miljöskäl bättre med engångsartiklar som tillverkats av de material som i så fall ska gynnas? Är det också av miljöskäl en bättre lösning än att styra mot andra alternativ, till exempel flergångsartiklar?
- Kommer en lagstiftning som bygger på differentiering att kunna fungera? Är det över huvud taget möjligt att kontrollera vad som ingår i materialet och är det i så fall ekonomiskt försvarbart?
- Tillåter våra internationella åtaganden att vi gör skillnad mellan produkter som tillverkats av återvunnen eller biobaserad plast å ena sidan och produkter som tillverkats av ny fossil plast å den andra?

Vi besvarar dessa frågor i de avsnitt som följer nedan.

6.4.2 Återvunnen plast

Frågan är alltså om det vore bra att genom differentiering eller avdrag tillämpa olika skattesatser som speglar andelen återvunnet material i beskattade produkter. Engångsartiklar av plast som inte når upp till en bestämd mininivå av återvunnet plastinnehåll skulle därmed få en högre skattesats. Engångsartiklar som når över tröskeln skulle i stället få en lägre skattesats. En sådan skatt skulle kunna ge plastavfall ett högre ekonomiskt värde och skapa incitament hos marknaden att i större utsträckning använda återvunnen plast (dvs. cirkulerat material) som råvara vid nytillverkning av engångsplastartiklar. Därmed skulle skatten kunna vara ett styrmedel för att driva marknaden mot

² Inom kemikalieskatten är alla varor med vissa KN-nummer skattepliktiga, men avdrag medges med 50 alternativt 90 procent av skattebeloppet om den skattskyldige kan visa att varan inte innehåller vissa ämnen. Det är de skattskyldiga som har bevisbördan för varornas kemikalieinnehåll och det är upp till varje skattskyldig att välja om avdrag ska göras eller inte. Om avdrag görs i deklarationen så måste underlag som styrker rätten till avdraget sparas i väntan på eventuell kontroll. Vilket underlag som är tillräckligt för att avdrag ska medges avgörs utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det kan t.ex. vara innehållsdeklarationer eller annan följedokumentation till varorna eller intyg om provtagningar som gjorts vid laboratorium.

ökad materialåtervinning av plast, vilket innebär åtgärder i riktning mot en ökad resurshushållning och en ökad cirkularitet.

Som exempel från omvärlden kan nämnas att Storbritannien har planer på att införa en skatt på alla plastförpackningar som inte består av minst 30 procent återvunnet material. Detta är egentligen inte en form av differentiering, alltså olika skattesatser, utan det är i stället en avgränsning av skattens tillämpningsområde. Syftet med det brittiska förslaget är att öka andelen återvunnen plast i förpackningarna snarare än att minska förbrukningen av plastförpackningar (se avsnitt 4.8.6).

Mer plastprodukter behöver återanvändas, mer plastavfall behöver materialåtervinnas och fler nya produkter behöver bestå av en ökad andel materialåtervunnen plast för att plasten ska kunna ingå i en cirkulär ekonomi där resurser hanteras mer hållbart, avfall förebyggs och avfall som uppstår kan återutnyttjas. Återvunnen plast kan vara lika bra som nytillverkad plast, beroende på vilken kvalitet och renhet som den återvunna råvaran har. Det finns en stor potential för återvinningsmarknaden att utvecklas. Många tillverkare undviker i dagsläget att använda återvunnen plast, eftersom de är osäkra på tillgång och kvalitet och vidare finns det ännu ingen fastställd gemensam standard att gå efter.

Vi har ovan avvisat tanken på en generell skatt på engångsartiklar. Vi är emellertid i princip positiva till att det inom ramen för en skatt på vissa engångsartiklar differentieras till förmån för återvunnen plast. Det finns goda argument för att användningen av återvunnen plast behöver stimuleras och en skattelättnad skulle i och för sig kunna vara ett sådant ekonomiskt styrmedel som kan ge positiva effekter. Man måste naturligtvis vara noggrann, så att inte ambitionen att öka andelen materialåtervunnen plast kommer i konflikt med målet att minska det totala antalet engångsartiklar som ingår i linjära värdekedjor till förmån för engångsartiklar eller flergångsartiklar som ingår i cirkulära värdekedjor. För de engångsartiklar där det finns lätt tillgängliga flergångsalternativ bör återanvändning främjas före återvinning och i de fallen kan en differentiering som gynnar återvunnen plast inte vara det lämpligaste alternativet. Men det är möjligt att det skulle gå att utforma reglerna på ett lämpligt sätt i detta avseende.

Det bör dock också framhållas att differentiering har olika bäring på de skilda mål som finns i direktiven. En skatt som läggs på alla engångsplastartiklar som inte innehåller en viss mängd återvunnen plast skulle som sagt kunna skapa incitament för marknadsaktörer

att i större utsträckning använda återvunnen plast vid nytillverkning av engångsplastartiklar och därmed driva marknaden mot ökad resurseffektivitet och cirkularitet. Det är även tänkbart att en sådan skatt i viss mån kan leda till minskad nedskräpning och därmed även minskad spridning av mikroplaster. Om andelen återvunnen plast i engångsartiklar ökar innebär det dock inte att nedskräpningen från engångsplastartiklar kommer att upphöra och återvunnen plast har vid nedskräpning samma negativa miljöpåverkan som nytillverkad plast.

Om en sådan skatt ska införas krävs att det finns tydliga definitioner för materialåtervunnen plast och tillförlitliga metoder som gör det möjligt att verifiera andelen återvunnet material som en produkt innehåller. Internationella standarder och märkningssystem kan då underlätta spårbarhet och kontroll. Det finns en rad produktstandarder med miljöinriktning, och även flera standarder för plastprodukter, men det finns få standarder i EU (CEN) och globalt (ISO) inom området materialåtervunnen plast. Det pågår dock ett arbete med att ta fram globala standarder kring detta. Naturvårdsverket, som är Sveriges expertmyndighet på miljöområdet och som har som mål att plast som material ska användas på ett hållbart sätt, har under 2018 och 2019 som en del i en särskild satsning på internationellt arbete med miljöanpassning av plast gett flera bidrag till Swedish Standards Institute (SIS)³ för utveckling av gemensamma standarder inom plastområdet, bland annat för etablering av ett ISO-sekretariat för utveckling av standarder för plaståtervinning och utveckling av standardförslag inom området.⁴

Vår bedömning är att de strukturer som måste finnas på plats för att man ska kunna differentiera en skatt till förmån för återvunnen plast inte finns i dag. Det finns ingen etablerad och gemensam standard för hur man definierar återvunnen plast och det finns därmed inte heller några etablerade metoder för att kontrollera hur det förhåller sig. Vi konstaterar för vår del att tiden ännu inte är mogen för att stifta lagar som gör skillnad mellan engångsartiklar som tillver-

³ Swedish Standards Institute (SIS) är utsedd av regeringen att vara nationellt standardiseringsorgan och är Sveriges representant i CEN (European Committee for Standardization) och ISO (International Organization for Standardization).

⁴ Se www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Bidrag-for-standardisering-inom-plastområdet/, [www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden-2018/Naturvardsverket-beslutar-om-bidrag-for-standardisering-av-plastatervinning/](http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Nyhetsarkiv/Nyheter-och-pessmeddelanden-2018/Naturvardsverket-beslutar-om-bidrag-for-standardisering-av-plastatervinning/), www.sis.se/nyheter-och-pess/pessmeddelanden/sverige-bildar-internationell-grupp-for-plastatervinning/ och <https://www.sis.se/standarder/omrade/cirkular-ekonomi/>. Läst 2020-01-06.

kats av ny plast och sådana som tillverkats av återvunnen plast. Utvecklingen på området går emellertid fort och det kan finnas anledning för lagstiftaren att ganska snart återkomma till frågeställningen.

Ett ytterligare argument gäller den administrativa bördan. Differentiering och skillnader i skatteuttag ökar den administrativa kostnaden för att hantera skatten och gör skatten mer komplicerad att tillämpa och kontrollera. Varje krav på differentiering av skatten för med sig en ökad komplexitet i skattesystemet och en ökad börda i administrativt hänseende, jämfört med om en platt skatt tas ut. Men det är stor skillnad mellan olika slags differentiering, beroende på bland annat tillgången till standarder, om det är möjligt att kontrollera och vad det i så fall kostar.

Ett särskilt problem är också att det finns begränsningar i möjligheten att använda återvunnen plast i livsmedelsförpackningar och andra engångsartiklar som är avsedda att komma i direktkontakt med livsmedel. Generellt gäller samma krav på återvunnen plast som på ny plast, men för återvunnen plast ställs krav på att den kommer från en godkänd återvinningsprocess. I dagsläget saknas godkända återvinningsprocesser för att kunna använda återvunnen plast i direktkontakt med livsmedel. Det pågår ett arbete inom EU med att ta fram vilka plaståtervinningsprocesser som kan bli godkända, vilket väntas bli klart under hösten 2020 (se avsnitt 4.4.1). I kapitel 4 beskriver vi hur regelverket ser ut för material i kontakt med livsmedel. En variant som flera företag använder sig av är förpackningar med flera skikt där återvunnen plast endast ingår i de skikt av förpackningen som inte är i direktkontakt med livsmedlet. På det sättet finns det möjlighet att använda en viss andel återvunnen plast i livsmedelsförpackningar, utan att åsidosätta regelverket. Det finns därmed inte hinder mot en skattedifferentiering av det skälet, såvida inte differentieringen utformas som så att den lägre skattesatsen kräver en så hög andel återvunnen plast i produkten att det kan komma i konflikt med reglerna för material i kontakt med livsmedel.

6.4.3 Biobaserad plast

Biobaserade plaster är plaster där biomassa, till exempel stärkelse och cellulosa, använts som råvara till plasten. Den färdiga plasten har likvärdiga egenskaper med plaster från fossilt ursprung. Den har där-

med även samma negativa påverkan på miljön vid nedskräpning som fossilbaserad plast har. Ur ett nedskräpningsperspektiv finns det alltså inte skäl att gynna biobaserad plast genom en lägre skattesats.

Ur ett resursförbruknings- och klimatperspektiv kan däremot plast från förnybara källor ha fördelar, vilket skulle kunna beaktas som skäl för differentiering. Den biobaserade plasten har lägre miljöpåverkan vid råvaruuttag och genererar även mindre koldioxidutsläpp, jämfört med fossilbaserad plast. Förnyelsebara råvaror tar upp koldioxid medan de växer och det är den koldioxid som sedan frigörs vid förbränning. Därför blir det ingen nettoökning av koldioxid och därmed inte heller någon klimatpåverkan. Vid förbränning av fossila råvaror genereras också koldioxid och eftersom råvarorna har bildats under mycket lång tid bidrar utsläppen till ökad klimatpåverkan.⁵ Detta gör den biobaserade plasten till ett bättre alternativ än den traditionella fossilbaserade plasten. Produktionen av biobaserad plast ger dock ändå upphov till annan miljöpåverkan (se avsnitt 3.2.3). Miljöpåverkan finns förstås också vid produktion av alla olika slags material.

Tillgången på biobaserad plast är också begränsad, eftersom den baseras på att det finns tillgänglig mark och skogsråvara som i ökad omfattning används till andra produkter i förnybara material. Det kan därför finnas stora utmaningar om man vill öka produktionen i stor skala.

Med differentiering tillkommer mer administration och eventuellt kontrollsvårigheter. Det finns vissa europeiska standarder för bioplast. För att bekräfta att plastprodukter består av biobaserad plast används kol14-metoden. Det är dock en dyr och komplex metod som inte passar för enstaka produkter.⁶ Enligt företaget Testfakta Bio-based Europe AB genomförs den typen av analyser, i kommersiell skala, endast utanför Europa i dagsläget. I dag skickar företaget proverna till ett amerikanskt laboratorium för analys av andelen biobaserat kol. Tillsammans med RISE utvärderas sedan analysresultatet och dokumentation granskas avseende den bio-baserade råvarans ursprung (hållbara källor). Analyskostnaden uppgår till cirka 35 000 kronor och till det kommer kostnader för administration och dokumentgranskning. Företaget bedömer att analyser inom en nära framtid

⁵ Se www.ivl.se/toppmeny/pressrum/nyheter/nyheter---arkiv/2018-10-02-papper-plast-eller-tyg---experterna-om-vad-du-ska-tank-pa-nar-du-valjer-pase.html. Läst 2020-05-20.

⁶ Naturvårdsverket (2020), *Styrmedel för minskad klimatpåverkan från plast*. Rapport 6928.

kommer att kunna utföras i Europa och med en förenklad analys. Det kommer sannolikt att reducera kostnaderna.⁷

Att biobaserad plast inte bryts ned när den felaktigt hamnar i hav och natur anser vi är ett tungt argument mot att tillämpa en lägre skattesats för sådan plast. Även administrativa skäl talar mot differentiering.

6.4.4 Nedbrytbar plast

Det finns nedbrytbara (komposterbara) plaster som har fått positiva resultat i livscykelanalyser avseende klimatpåverkan när de jämförs med fossilbaserade plaster.

En nackdel med nedbrytbara plaster är att de inte passar in i de befintliga systemen för plaståtervinning i Sverige. Till skillnad från biobaserade plaster, som hanteras på samma sätt som fossilbaserade plaster inom plaståtervinningen, ska nedbrytbara plaster i stället återvinnas genom kompostering. Sådan plast kan inte materialåtervinnas. Vidare saknas anläggningar för industriell kompostering i Sverige och även i norra Europa, vilket gör att materialet måste sorteras ut som brännbart här. Det finns även svårigheter att sortera ut materialet i de befintliga återvinningsprocesserna i Sverige, varför det kan uppstå problem när sådan plast hamnar i återvinningen tillsammans med konventionella plaster.⁸

Det har inte kunnat verifierats vetenskapligt att dessa plaster har mindre negativa miljöeffekter vid nedskräpning än andra plaster. En del företag har låtit göra tester av nedbrytbarheten i olika miljöer, men det finns ännu ingen gemensam standard eller metod för att mäta nedbrytbarhet annat än genom industriell kompostering. EU-kommissionen ska genomföra en studie av olika materials nedbrytbarhet i exempelvis havsmiljö, men det dröjer innan den är klar. Till dess att det finns standarder och mätmetoder så får utgångspunkten vara att dessa plaster inte bryts ned i naturen utan ger upphov till samma slags problem som andra sorters plast.

Både Svensk Plaståtervinning och Håll Sverige Rent har uppfattningen att nedbrytbara plaster bidrar till ökad nedskräpning på grund

⁷ Uppgift i e-postmeddelande från Testfakta Bio-based Europe AB den 24 juni 2020.

⁸ Uppgift i e-postmeddelande från Svensk Plaståtervinning den 19 februari 2020.

av att konsumenter felaktigt tror att materialet bryts ned om det hamnar i naturen.⁹

Med differentiering tillkommer även mer administration och kontrollbördan för myndigheter ökar.

Mot bakgrund av ovanstående finns det i dagsläget inte tillräckliga skäl att tillämpa en lägre skattesats för engångsartiklar av nedbrytbara eller komposterbara plastmaterial.

6.5 Differentiering utifrån andelen plast i engångsartiklar

Om en skatt på engångsartiklar ska träffa både sådana artiklar som helt består av plast och sådana artiklar som delvis består av plast kan det finnas skäl att differentiera skatten på så sätt att den står i rimlig proportion till artiklarnas plastinnehåll. Till exempel skulle en engångsartikel helt i plast kunna få en högre skattesats än samma engångsartikel där andelen plast typiskt sett är mycket lägre (t.ex. om den består av papp men har försetts med en plastbeläggning).

En differentiering som tar hänsyn till mängden plast i produkterna kan skapa starka incitament för samtliga aktörer i samhället att få en övergång till material med mindre plast. Om andelen plast i produkter blir mindre ger det miljömässiga fördelar såsom lägre miljöpåverkan vid råvaruuttag, mindre negativa miljöeffekter vid nedskräpning och lägre utsläpp av växthusgaser vid avfallsförbränning. Utan differentiering är risken stor att endast de ekonomiska incitamenten får genomslag, dvs. att den billigaste produkten används och det är oftast den som är helt i plast.

Det finns även skäl som talar mot en sådan differentiering. Med differentiering tillkommer normalt sett mer administration och det kan även uppstå vissa kontrollsvårigheter. Att fastställa hur stor andelen plast är i en produkt, och därmed vilken skattesats som ska gälla, bör dock inte vara mycket svårare än att fastställa om den alls innehåller plast, och därmed avgöra om den är skattepliktig eller inte.

Vi bedömer att skälen för differentiering här väger tyngre än de skäl som talar mot differentiering. Vi återkommer till frågan i kapitel 8 i

⁹ Uppgift i e-postmeddelande från Svensk Plaståtervinning den 19 februari 2020 och uppgift i e-postmeddelande från Håll Sverige Rent den 20 januari 2020.

en diskussion om skattens nivå utifrån de produkter som vi valt ut till beskattning.

6.6 En skatt på engångsartiklar av andra material än plast

Av kommittédirektiven framgår att vårt uppdrag gäller engångsartiklar som innehåller plast. Engångsartiklar av andra material ska också utredas, om materialen inte är fullständigt biologiskt nedbrytbara och om artiklarna leder till såväl nedskräpning som andra negativa miljöeffekter, eller om det är särskilt befogat med hänsyn till skattens syften.

En skatt som bara träffar engångsartiklar med plast kan utöver att styra mot flergångsprodukter också styra mot engångsartiklar av andra material, som exempelvis engångsartiklar av trä eller papp. Om vi styr mot plastfria engångsartiklar så minskar inte nedskräpningen. Däremot minskar de negativa miljöeffekterna vid nedskräpning om artiklar består av material som bryts ned i naturen inom rimlig tid. En plastprodukt som hamnar i naturen eller i havet har mycket större miljöpåverkan än motsvarande produkt av till exempel papper. Om engångsartiklar av nedbrytbara naturmaterial blir alternativet till engångsartiklar av plast så har de förstnämnda en fördel i att de försvinner snabbare om de hamnar på fel ställe. Plasten stannar i stället kvar i naturen och ackumuleras över tid.

Tillverkningsmässigt har naturmaterialen också en fördel då det är en förnybar råvara som används. Det gäller dock även biobaserad plast. Men den stora skillnaden i nedbrytningstid är ett mycket tungt argument för att avgränsa skatten till engångsartiklar med plast.

Det finns också risker med att inte inkludera andra material i skatten. En konsekvens kan vara att engångsartiklar av plast ersätts med produkter av inte förnybara råvaror och som inte bryts ned i naturen. Exempel på det är produkter av glas och aluminium. De senaste årens utveckling har dock gått mot allt större användning av förnybara material och risken för en övergång till material som inte är förnybara är troligen liten. Utvecklingen efter att en eventuell skatt införs bör dock följas noga, så att det inte visar sig att skatten styr mot alternativ som är miljömässigt sämre.

En utfasning av plasten kan ses som ett första steg som sker parallellt med en övergång till flergångsprodukter. Det är nämligen inte rimligt att vänta sig att en sådan övergång kan ske över en natt utan det behövs i stället en viss omställningstid. Det är inte heller rimligt att vänta sig en fullständig övergång till flergångsprodukter, utan engångsartiklar kommer alltså efterfrågas i viss utsträckning. Det är då bra om sådana engångsartiklar bryts ned i naturen inom rimlig tid, så att vi undviker att skräp stannat kvar i naturen under åtskilliga generationer och ackumuleras över tid.

7 Urval av engångsartiklar för fortsatta överväganden

7.1 Inledning

En viktig del av vårt uppdrag är att utreda vilka engångsartiklar som ska omfattas av den tänkta skatten. Av kommittédirektiven framgår att med engångsartiklar menas produkter som är avsedda för engångsanvändning eller för användning vid ett fåtal tillfällen eller under en mycket begränsad användningstid. Många produkter är alltså engångsartiklar. I detta kapitel redovisar vi de utgångspunkter och kriterier som vi anser bör ligga till grund för att välja ut engångsartiklar för vidare överväganden. Därefter kommer våra ställningstaganden i fråga om olika engångsartiklar.

7.2 Kriterier för urval

När vi gör vårt urval av vilka engångsartiklar som vi ska gå vidare med i vår analys måste vi göra det utifrån skattens syften och de ramar som kommittédirektiven i övrigt satt upp. Skatten är tänkt som ett styrmedel för att minska användningen av engångsartiklar som har negativ miljöpåverkan i form av nedskräpning, uppkomst av avfall, förbrukning av resurser och utsläpp av växthusgaser. Det innebär att en skatt på engångsartiklar inte ska tas ut annat än om och när det är lämpligt för att minska dessa negativa miljöeffekter.

Av kommittédirektiven framgår att skatten ska tas ut på engångsartiklar. Med engångsartiklar avses inte enbart produkter som är avsedda för engångsanvändning utan även sådana som är avsedda för användning vid ett fåtal tillfällen eller under en mycket begränsad användningstid.

Vidare anges i kommittédirektiven att skatten bör omfatta engångsartiklar som innehåller plast, inklusive biobaserad eller nedbrytbar plast. Vidare bör den omfatta motsvarande engångsartiklar som består av andra material som inte är fullständigt biologiskt nedbrytbara, om artiklarna leder till såväl nedskräpning som andra negativa miljöeffekter. Därutöver bör skatten omfatta andra engångsartiklar, om det kan anses särskilt befogat med hänsyn till framför allt syftet med skatten. Det som ska utredas är alltså i första hand skatt på engångsartiklar som innehåller plast, oavsett vilken sorts plast det är fråga om. Engångsartiklar av andra material ska också utredas, om materialen inte är fullständigt biologiskt nedbrytbara eller om det är särskilt befogat med hänsyn till skattens syften.

För att undvika att samma produkter omfattas av flera punktskatter bör den nya skatten inte omfatta sådana produkter som redan omfattas av annan punktskatt, till exempel tobaksskatt eller skatt på plastbärkassar.

För att de åtgärder som föreslås ska vara kostnadseffektiva bör skatten enligt kommittédirektiven i regel endast tas ut på produkter som får tillhandahållas. I den mån vissa typer av artiklar är förbjudna bör sådana artiklar således undantas från beskattning, om det inte kan anses vara motiverat att inkludera dem av exempelvis administrativa skäl för att undvika gränsdragningsproblem. Andra pågående arbeten om tillhandahållande av engångsartiklar ska beaktas, däribland arbetet med genomförandet av EU:s engångsplastdirektiv¹ och de eventuella inskränkningar av beskattningsmöjligheterna som kan följa av direktivet. Detta innebär att vi ska fånga upp engångsartiklar som har en negativ miljöpåverkan, men som inte träffas av de förbud som är på väg att införas för vissa engångsartiklar.

Detta är de ramar som kommittédirektiven sätter upp i fråga om vilka engångsartiklar som ska utredas och som kan komma i fråga för beskattning.

Utifrån detta har vi formulerat ett antal kriterier för att välja ut engångsartiklar till vidare analys. Dessa urvalskriterier är:

1. Det är en engångsartikel.
2. Engångsartikeln innehåller
 - plast, eller

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

- andra material som inte är fullständigt biologiskt nedbrytbara, om engångsartikeln leder till nedskräpning och andra negativa miljöeffekter, eller
 - andra material, om det är särskilt befogat med hänsyn till skattens syfte.
3. Engångsartikeln omfattas inte av annan punktskatt.
 4. Engångsartikeln får tillhandahållas på marknaden, dvs. den är inte förbjuden och inte heller på väg att bli förbjuden.
 5. Engångsartikeln har negativ miljöpåverkan
 - vid nedskräpning i hav och natur,
 - genom att den förbrukar relativt stora mängder resurser i form av råvaror, energi och andra insatsvaror,
 - genom att den ger upphov till stora avfallsmängder,
 - genom att den inte materialåtervinns eller endast materialåtervinns i låg grad, och
 - genom att den ger upphov till utsläpp av växthusgaser vid tillverkning eller avfallshantering.

I kapitel 3 finns en tabell med engångsartiklar av olika slag (kriterium 1). Av listan framgår bland annat om artikeln är av plast eller annat material (kriterium 2) och om den omfattas av punktskatt (kriterium 3) eller förbud (kriterium 4). De flesta engångsartiklar uppfyller kriterierna 1–4. De engångsartiklar som vi väljer ut för vidare analys uppfyller samtliga av kriterierna 1–4 och alla delkriterier under punkten 5. I tabell 7.3 redogör vi för hur de olika artiklarna uppfyller delkriterierna under punkt 5.

För att en engångsartikel ska klassas som en produkt som förbrukar relativt stora mängder resurser i form av råvaror, energi och andra insatsvaror, så måste den ställas i relation till andra engångsartiklar. I figur 7.1 sammanställs förbrukning per år av ett urval av engångsartiklar i Sverige i volym och i figur 7.2 sammanställs artiklarna i ton per år, vilket illustrerar mängden avfall som artikeln ger upphov

till.² Därefter ställer vi frågan om artikeln materialåtervinns och om den hör till de vanligaste nedskräpningskategorierna. Statistiken för nedskräpning redovisas i kapitel 3.

7.3 Analys och urval av engångsartiklar

7.3.1 Inledning

I detta avsnitt finns våra ställningstaganden i fråga om vilka engångsartiklar som bör väljas ut för fortsatta överväganden respektive vilka engångsartiklar som inte bör analyseras vidare i utredningen. Vi beskriver bland annat vad vi vet om förbrukningsnivåer, avfallsmängder och miljöpåverkan för de olika artiklarna. Vi anger även i vilken mån artiklarna omfattas av andra styrmedel som kan påverka om de bör övervägas för beskattning eller inte.

7.3.2 Förbrukning, avfallsmängder och klimatpåverkan

I figurerna med diagram nedan framgår förbrukning, avfallsmängder och klimatpåverkan för olika typer av engångsartiklar. Siffrorna är till viss del osäkra och bygger många gånger på antaganden, men de ger en indikation på vilka artiklar som förbrukas i stora mängder och som ger upphov till stora avfallsmängder.

Av staplarna i figur 7.1 nedan framgår att de kategorier av engångsartiklar som förbrukas i stora mängder (volym) är kompositdryckesbehållare samt muggar och livsmedelsbehållare. Andra engångsartiklar som förbrukas i stora mängder (volym) är engångshandskar, våtservetter och dryckesflaskor i plast.

Dryckesflaskor i plast, muggar och livsmedelsbehållare, blöjor samt kompositdryckesbehållare är några av de artiklar som bidrar till hög förbrukning räknat i vikt (se figur 7.2). Värmeljus, ballonger, skyskydd och engångsrakhyvlar syns inte i diagrammet på grund av deras låga vikt i förhållande till övriga engångsartiklar. De väger från 25 till 170 ton. Några av produkterna ger en ökad avfallsvikt efter användning såsom blöjor, inkontinensskydd och mensskydd. I diagrammet

² För dryckesbehållare i plast och papper (kompositdryckesbehållare) ingår de som är högst tre liter. För förpackningar för godis, glass och snacks ingår endast de som är avsedda för omedelbar förtäring samt enportionsförpackningar enligt kategorin i engångsplastdirektivet.

anges vikten för dessa artiklar före användning, vilket ger en underskattning. Till exempel uppgår avfallet från blöjorna efter användning till 120 000 ton. Även hundbajspåsar har en betydligt högre vikt efter användning.

Blöjor förbrukas i mycket stora volymer och desto mer räknat i ton avfall, men det är å andra sidan inte en artikel som tenderar att skräpa ned i miljön. Förpackningar för godis, glass och snacks hamnar relativt högt i förbrukad volym men relativt lågt i vikt. De hamnar dock högt i nedskräpningsstatistiken.

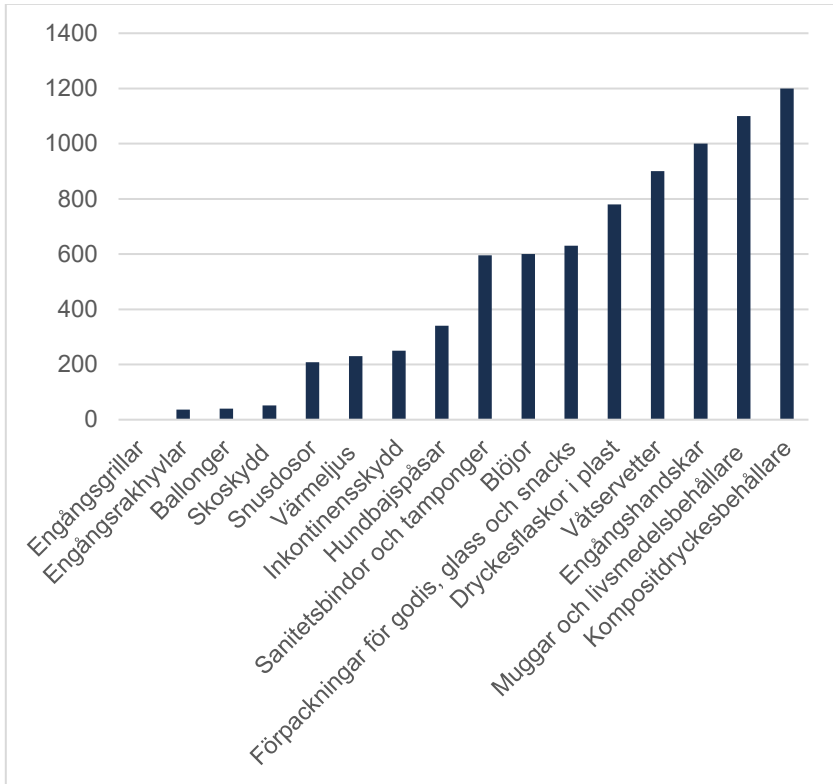
Diagrammen baseras på uppskattningar som bygger på en mängd antaganden. Se tabell 7.1 för mer exakta siffror, källor och antaganden.

För att visa hur engångsartiklarna bidrar till miljöpåverkan har vi också gjort en grov uppskattning av hur artiklarna bidrar till växthusgasutsläpp, se figur 7.3. Se tabell 7.1 för antaganden bakom uppskattad klimatpåverkan. Det har inte varit möjligt att under den korta utredningstiden inkludera samtliga miljöpåverkanskategorier. Livsmedelsbehållare och muggar är den kategori av engångsartiklar som bidrar mest till växthusgasutsläpp, vilket främst beror på att de har en hög förbrukning totalt. En annan bidragande orsak är att många livsmedelsbehållare är helt i plast. Därefter följer dryckesflaskor, blöjor, engångshandskar och mensskydd.

De kategorier av engångsartiklar som vi har valt att analysera vidare i utredningen är muggar och livsmedelsbehållare samt förpackningar för godis, glass och snacks. Valet baseras på att muggar och livsmedelsbehållare bidrar till stor resursförbrukning, mycket nedskräpning och höga växthusgasutsläpp. Förpackningar för godis, glass och snacks bidrar också till hög resursförbrukning, men framför allt är de en av de mest nedskräpande kategorierna av engångsartiklar.

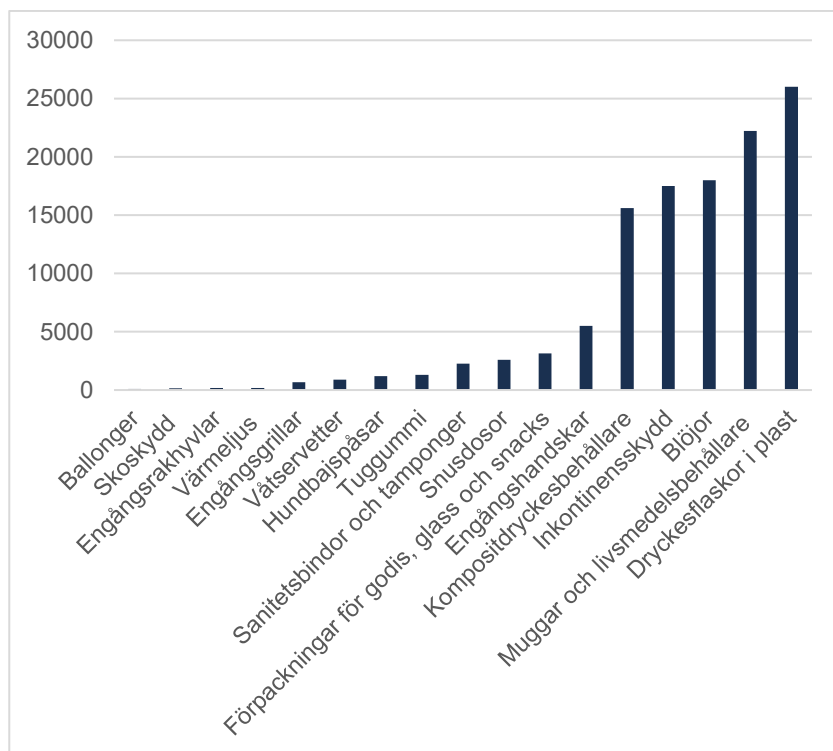
Vi för också ett resonemang om andra engångsartiklar som har hög resursförbrukning som till exempel dryckesbehållare, engångshandskar, blöjor, sanitetsbindor och tamponger, se avsnitt 7.3.6.

Figur 7.1 Årlig förbrukning av engångsartiklar i Sverige, räknat i antal (miljoner)



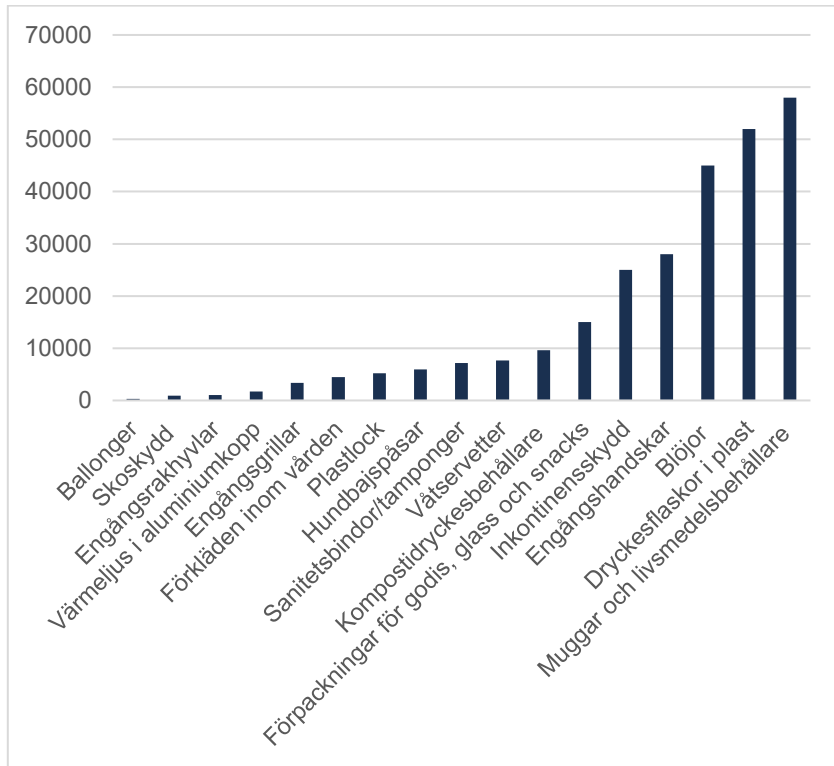
Källa: Anges i tabell 7.1.

Figur 7.2 Årlig förbrukning av engångsartiklar i Sverige, räknat i vikt (ton)



Källa: Anges i tabell 7.1.

Figur 7.3 Klimatpåverkan av årlig förbrukning per engångsartikel
Siffrorna avser ton koldioxidekvivalenter



Källa: Anges i tabell 7.1.

Tabell 7.1 Förbrukning, vikt och klimatpåverkan per artikel och totalt

Typ av artikel	Förbrukning per år (miljoner)	Vikt per artikel (gram)	Ton avfall totalt per år	Kg CO2 eq per artikel ³	CO2 eq per år (ton)
Ballonger ⁴	40	2–3	100	0,007	275
Blöjor före användning ⁵	600	30	18 000	0,05–0,1	45 000
Dryckesflaskor i plast ⁶					35 000/18 400
	770	34	26 000	0,05/0,16	
Komposittdryckesbehållare ⁷	1 200	13	15 600	0,008	9 600
Engångsgrillar ⁸	0,5–1,5	680	340–1 350	3,36	3 600
Engångshandskar ⁹	1 000	5–6	5 500	0,028	28 000
Engångsrakhyvlar ¹⁰	37	4–5	166	0,028	1 030
Förpackningar för godis, glass och snacks ¹¹	630	4–6	3 150	0,01–0,04	6 300–25 000

³ De produkter som helt består av plast har beräknats ha en klimatpåverkan motsvarande 4,9 kg koldioxidkvalenter (CO2 eq) per kg plast (2,1 kg CO2 eq från tillverkning och 2,8 kg CO2 eq från förbränning). Siffrorna har tagits från Norden (2015), *Climate Benefits of Material Recycling. Inventory of average greenhouse gas emissions for Denmark, Norway and Sweden*.

⁴ Förbrukning: SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige. Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*. Vikt: Vägd av utredningen. Klimatpåverkan: Kretslopp och vatten, Göteborgs stad (2019), *Minska mängden engångsartiklar i Göteborgs stad*.

⁵ Förbrukning: Euromonitor. Vikt: Essity Environmental Product Declarations, EPD. Klimatpåverkan: Zero Waste Europe (2019), *The Environmental and Economic cost of single use menstrual products, baby wipes and nappies*.

⁶ Förbrukning: Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 angående engångsplastdirektivet och SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige*. (Avser endast dryckesflaskor upp till 3 liter). Vikt: The Norwegian Environment Agency (2019), *Mapping and analysis of potential measures to reduce the littering of certain single-use plastic products*. Klimat: Norden (2015) *Climate Benefits of Material Recycling. Inventory of average greenhouse gas emissions for Denmark, Norway and Sweden*. Klimatpåverkan har beräknats baserat på att 85 procent av flaskorna materialåtervinns.

⁷ Förbrukning: Ibid. Vikt: The Norwegian Environment Agency (2019), *Mapping and analysis of potential measures to reduce the littering of certain single-use plastic products*. Klimat: Uppgift i e-postmeddelande från Tetra Pak den 29 maj 2020.

⁸ Förbrukning: Palmebäck (2019), *Engångsgrillen, sämst på allt – En designlösning mot en miljöbov*. Vikt: www.clasohlsson.se Klimat: Kretslopp och Vatten Göteborgs stad (2019), *Minska mängden engångsartiklar i Göteborgs stad*.

⁹ Förbrukning: SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige – Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*. Vikt: Kretslopp och Vatten, Göteborgs stad (2019), *Minska mängden engångsartiklar i Göteborgs stad*. Klimat: Norden (2015). *Climate Benefits of Material Recycling. Inventory of average greenhouse gas emissions for Denmark, Norway and Sweden*.

¹⁰ Förbrukning: www.statista.com/statistics/285890/usage-of-disposable-razor-blades-shavers-in-the-us. Vikt: Vägd av utredningen. Klimat: Kretslopp och Vatten i Göteborgs stad (2019), *Minska mängden engångsartiklar i Göteborgs Stad*.

¹¹ Förbrukning: Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 angående engångsplastdirektivet. Förpackningar ingår som är avsedda för direkt förtäring och som är enportionsförpackningar. Vikt: Vägd av utredningen. Klimat: Norden (2011), *The environmental impact from consumption of crisps, sweets and soft drinks*.

Typ av artikel	Förbrukning per år (miljoner)	Vikt per artikel (gram)	Ton avfall totalt per år	Kg CO2 eq per artikel ³	CO2 eq per år (ton)
Hundbajspåsar ¹²	340	3–4	1 200	0,017	5 900
Inkontinensskydd ¹³	90–400	70	6 300– 28 000	0,1	9 000– 40 000
Kaffekapslar ¹⁴	55	–	–	–	–
Livsmedelsbehållare i plast ¹⁵	340	30–40	11 400	0,15	50 000
Livsmedelsbehållare i papper med plastad insida ¹⁶	230	25–35	5 900	0,017	4 000
Muggar i plast ¹⁷	120	4–5	480	0,021	2 350
Muggar i papp med plastad insida ¹⁸	410	9–11	3 700	0,005	2 050
Plastlock ¹⁹	380	2,8	1 060	0,014	5 200
Sanitetsbindor / tamponger ²⁰	600	5 / 2–3	2 260 ²¹	0,03/ 0,01	7 140
Skoskydd ²²	52	3	156	0,01	800
Snusdosor ²³	210	12–13	2 600	–	–

¹² Förbrukning: www.jordbruksverket.se om antal hundar i Sverige. Vikt: Vägd av utredningen. Klimat: Norden (2015), *Climate Benefits of Material Recycling. Inventory of average greenhouse gas emissions for Denmark, Norway and Sweden.*

¹³ Förbrukning: Euromonitor. Vikt: www.environdec.se Klimat: Kretslopp och Vatten, Göteborgs stad (2019), *Minska mängden engångsartiklar i Göteborgs stad.*

¹⁴ Förbrukning: www.svt.se/nyheter/inrikes/miljoner-kaffekapslar-mojlig-miljobov och www.kaffekapseln.se.

¹⁵ Förbrukning: Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 angående engångsplastdirektivet. Vikt: Vägd av utredningen. Klimat: Gallego Schmid et al. (2019), *Environmental impacts of takeaway food containers.* Journal of Cleaner Production 211(2019) 417-427.

¹⁶ Förbrukning: Ibid. Vägd av utredningen Klimat: EU-kommissionen (2018), *Life Cycle Inventories of Single Use Plastic Products and their alternatives.*

¹⁷ Förbrukning: Ibid Vikt: Vägd av utredningen Klimat: Norden (2015), *Climate Benefits of Material Recycling. Inventory of average greenhouse gas emissions for Denmark, Norway and Sweden.*

¹⁸ Förbrukning: Ibid. Vikt: Vägd av utredningen. Klimat: VTT Research (2019), *Taking a closer look at the carbon footprints of paper cups for coffee.*

¹⁹ Förbrukning: Ibid. Vikt: Vägd av utredningen. Klimat: Norden (2015), *Climate Benefits of Material Recycling. Inventory of average greenhouse gas emissions for Denmark, Norway and Sweden.*

²⁰ Förbrukning: Euromonitor. Vägd av utredningen. Klimat: https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2019/12/bffp_single_use_menstrual_products_baby_nappies_and_wet_wipes.pdf och Environmental Product Declarations, EPD, Essity.

²¹ Före användning.

²² Kretslopp och Vatten i Göteborgs stad (2019), *Minska mängden engångsartiklar i Göteborgs stad 2019.* Vägd av utredningen. Klimat: Norden (2015), *Climate benefits from material recycling. Inventory of average greenhouse gas emissions for Denmark, Norway and Sweden.*

²³ Förbrukning: www.swedishmatch.se. Vikt: Vägd av utredningen.

Typ av artikel	Förbrukning per år (miljoner)	Vikt per artikel (gram)	Ton avfall totalt per år	Kg CO2 eq per artikel ³	CO2 eq per år (ton)
Tuggummin ²⁴	3 000	1–2	1 300	–	–
Våtservetter ²⁵	900	1	900	0,009	7 650
Värmeljus i aluminiumkopp ²⁶	230	0,7 ²⁷	170	0,07	1 700
Övriga engångsartiklar i värden	450 ²⁸	–	–	–	–

7.3.3 Materialåtervinning och nedskräpning

I avsnitt 7.3.2 ovan redovisar vi hur olika engångsartiklar uppfyller kriterierna förbrukning av resurser, avfallsmängder och klimatpåverkan. I detta avsnitt redovisar vi i vilken grad engångsartiklarna materialåtervinns och om de bidrar till nedskräpning.

När det gäller materialåtervinning finns det endast siffror för de engångsartiklar som ingår i ett pantsystem. Vi för därför ett kvalitativt resonemang, se tabell 7.2. De engångsartiklar som i hög grad materialåtervinns är framför allt dryckesbehållare. Därutöver materialåtervinns till viss del värmeljus som tidigare ingick i producentansvaret och kaffekapslar som i dag ingår i producentansvaret.

Vad gäller nedskräpning använder vi framför allt uppgifter från Håll Sverige Rents statistik. I tabellen anges ”Ja” om engångsartikeln hör till de tio mest nedskräpade artiklarna. Om engångsartikeln inte hör till de tio mest nedskräpande artiklarna anges i stället ”Nej”.

²⁴ Áine Hearty, Annette Lau & Ashley Roberts (2014), *Chewing gum intake in Europe: a survey of intakes in France, Germany, Italy, Spain and the UK*. Rapporten beskriver europeiska länders konsumtion av tuggummi, i medeltal 1 tuggummi per dag. Vikt: Vägd av utredningen.

²⁵ Förbrukning: Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 angående engångsplastdirektivet och The Norwegian Environment Agency (2019). *Reduced littering of single-use plastics*. Vikt: Vägd av utredningen. Klimat: EU-kommissionen (2018), *Life Cycle Inventories of Single Use plastic products*.

²⁶ Förbrukning: Ramböll (2019), *Minska avfallet med 30 procent i Göteborgs stad*.

²⁷ Bara aluminiumkoppen, vägd av utredningen.

²⁸ Totalt i värden användes 813 miljoner engångsartiklar i plast. Av dessa var 358 miljoner engångshandskar.

Tabell 7.2 Återvinning och nedskräpning

Typ av engångsartikel	Återvinning	Skräpar ned ²⁹
Ballonger, ballongpinnar, konfetti	Låg	Nej
Blöjor och inkontinensskydd	Låg	Nej
Dryckesbehållare ³⁰	Hög	Ja ³¹
Engångsgrillar	Låg	Nej, men orsakar brandrisk
Engångshandskar	Låg	Nej
Engångsrakhyvlar	Låg	Nej
Förpackningar för godis, glass och snacks ³²	Låg	Ja
Hundbajspåsar	Låg	Nej
Kaffekapslar	Till viss del	Nej
Livsmedelsbehållare	Låg	Ja
Muggar inkl. ev. lock	Låg	Ja
Sanitetsbindor och tamponger	Låg	Nej
Skoskydd	Låg	Nej
Snusdosor	Till viss del	Ja
Tuggummin	Låg	Ja
Våtservetter	Låg	Nej
Värmeljus	Till viss del	Nej
Övriga artiklar inom vården	Låg	Nej

7.3.4 Hur väl olika engångsartiklar uppfyller urvalskriterierna

Slutligen har vi i tabell 7.3 sammanställt hur de olika engångsartiklarna uppfyller de fem delkriterier under punkten 5 som vi beskriver i avsnitt 7.2. Av tabellen framgår att de grupper av engångsartiklar som uppfyller kriterierna 1–4 och alla fem delkriterierna under punkten 5 är muggar och livsmedelsbehållare samt förpackningar för godis, glass och snacks.

²⁹ Här avser vi om artikeln är med bland de tio mest nedskräpade artiklarna enligt Håll Sverige Rents nedskräpningsstatistik.

³⁰ Som rymmer upp till 3 liter.

³¹ Endast dryckesbehållare utan pant. Dryckesbehållare med pant förekommer i mycket låg grad i nedskräpningsstatistiken.

³² Avser endast förpackningar som är avsedda för direkt förtäring och som är enportionsförpackningar.

Tabell 7.3 Sammanställning av förbrukning, avfallsmängder, återvinning, nedskräpning och klimatpåverkan för olika slags engångsartiklar

Typ av engångsartikel	Förbrukning	Avfallsmängder	Återvinning	Skräpar ned ³³	Klimatpåverkan
Ballonger, ballongpinnar, konfetti	Låg	Låg	Låg	Nej	Låg
Blöjor och inkontinensskydd	Medel	Hög ³⁴	Låg	Nej	Hög
Dryckesbehållare ³⁵	Hög	Hög	Hög	Ja ³⁶	Hög ³⁷
Engångsgrillar				Nej, men orsakar brandrisk	Låg
	Låg	Låg	Låg		
Engångshandskar	Hög	Medel	Låg	Nej	Hög
Engångsrakhyvlar	Låg	Låg	Låg	Nej	Låg
Förpackningar för godis, glass och snacks ³⁸	Medel	Medel	Låg	Ja	Medel
Hundbajspåsar	Låg	Låg	Låg	Nej	Medel
Kaffekapslar	Låg	Låg	Till viss del	Nej	–
Livsmedelsbehållare	Hög	Hög	Låg	Ja	Hög
Muggar inkl. ev. lock	Hög	Hög	Låg	Ja	Hög
Sanitetsbindor och tamponger	Medel	Låg	Låg	Nej	Medel
Skoskydd	Låg	Låg	Låg	Nej	Låg
Snusdosor	Låg	Låg	Till viss del	Ja	Låg
Tuggummin	Medel	Låg	Låg	Ja	–
Våtservetter	Hög	Låg	Låg	Nej	Medel
Värmeljus	Låg	Låg	Till viss del	Nej	Låg
Övriga artiklar inom vården	Hög	–	Låg	Nej	Medel

³³ Här avser vi om artikeln är med bland de tio mest nedskräpade artiklarna i Håll Sverige Rents nedskräpningsstatistik.

³⁴ De stora avfallsmängderna uppstår efter användning.

³⁵ Som rymmer upp till 3 liter.

³⁶ Endast dryckesbehållare utan pant. Dryckesbehållare med pant förekommer i mycket låg grad i nedskräpningsstatistiken.

³⁷ Avser framför allt dryckesbehållare helt i plast.

³⁸ Förpackningar som är avsedda för direkt förtäring och som är enportionsförpackningar.

7.3.5 Engångsartiklar som går vidare till fortsatta överväganden

Muggar och livsmedelsbehållare

Det finns ett flertal skäl att undersöka om engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare bör träffas av skatten. Ett skäl är att dessa produkter i dag förbrukas i stora mängder och att förbrukningen även förväntas öka. Produkterna står även för stora avfallsflöden (se figur 7.2) och det är endast en låg andel av dem som materialåtervinns efter användning. Vidare hamnar dessa artiklar högt upp på topplistor över vanligt skräp i städer och parker samt vid stränder. Det finns också numera krav från EU om att medlemsländerna måste vidta nödvändiga åtgärder för att på ett ambitiöst och bestående sätt minska förbrukningen av sådana engångsplastprodukter. Sverige har därmed skyldighet att vidta åtgärder för att minska förbrukningen. Med hänsyn till detta bedöms engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare kunna utgöra sådana produkter som den tänkta skatten bör omfatta. Våra överväganden och förslag i fråga om dessa artiklar finns i kapitel 8.

Förpackningar för godis, glass och snacks

Det finns ett flertal skäl att överväga en skatt på engångsförpackningar för godis, glass och snacks. Ett skäl är att dessa produkter i dag förbrukas i relativt stora mängder och att förbrukningen även förväntas öka (se figur 7.1). Produkterna står även för stora avfallsflöden, och endast en liten andel av dem materialåtervinns efter användning. Vidare hamnar de högt upp i nedskräpningsstatistiken (se kapitel 3). Med hänsyn till detta bedöms sådana förpackningar kunna utgöra sådana engångsartiklar som den tänkta skatten bör omfatta. I kapitel 9 finns våra överväganden för dessa artiklar.

7.3.6 Engångsartiklar som vi inte går vidare med

Engångshandskar

Engångshandskar är en vanlig engångsartikel inom hälso- och sjukvården och vid hantering av livsmedel. Totalt används cirka 358 miljoner engångshandskar per år inom sjukvården.³⁹ Förbrukningen av engångshandskar inom vården utgör cirka en tredjedel av den totala förbrukningen i Sverige.⁴⁰ Övrig förbrukning är vanlig i restauranger och storkök. I Sverige förbrukar vi cirka 1 miljard engångshandskar per år, vilket motsvarar cirka 5 500 ton plastavfall.

Engångshandskar inom vården används för att undvika smittspridning och det finns inga bra flergångsalternativ som uppfyller kraven på smittskydd. Det är möjligt att de skulle kunna användas i lägre omfattning än vad som görs i dag och främst när det verkligen är nödvändigt. De skulle också kunna tillverkas i andra mindre miljöpåverkande material.

Göteborgs kommun har skickat ut en enkät till olika verksamheter inom kommunen som använder engångshandskar. I svaren från verksamheterna var det några som ansåg att engångshandskar ofta används onödigt mycket och att det finns stor potential att minska förbrukningen. Äldreomsorgen har testat att använda färre engångshandskar, vilket har lett till positiva effekter i form av mer direkt beröring som har gett goda hälsoeffekter.⁴¹

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter om basal hygien i vård och omsorg ska handskar användas om händerna riskerar att komma i kontakt med kroppsvätskor under ett vård- och omsorgsmoment.⁴² Engångshandskar används också inom livsmedelshantering. Enligt Livsmedelsverket ska engångshandskar endast användas som komplement till god handhygien då man har sår och sprickor på händerna. Vid övrig livsmedelshantering ska händerna tvättas med tvål och vatten.⁴³ Vid fel användning av plasthandskar kan risk för smitt-

³⁹ SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige. Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*. Rapport nr 1, 2019.

⁴⁰ Se www.sydsvenskan.se/2016-03-13/engangshandskar-slar-rekord.

⁴¹ Kretslopp och Vatten i Göteborgs stad (2019), *Minska mängden engångsartiklar i Göteborgs stad*.

⁴² Socialstyrelsens föreskrifter, Basal hygien i vård och omsorg (SOSFS 2015:10).

⁴³ Livsmedelsverket (2017), *Handhygien, rengöring och förebyggande av korskontaminering. Riskhanteringsrapport*. Rapport 5, del 1, 2017.

spridning öka.⁴⁴ Visita har också tagit fram branschriktlinjer som anger vid vilka tillfällen som engångshandskar bör användas.⁴⁵

Engångshandskar är en kategori av engångsartiklar som årligen förbrukas i stora volymer och som när de använts går till förbränning. Det finns potential att minska användningen genom att i ökad omfattning använda ordentlig handtvätt. Det är olämpligt att beskatta engångshandskar, eftersom de åtminstone i viss utsträckning måste användas vid viss livsmedelshantering och inom vård och omsorg. En skatt ökar kostnaderna, utan att det uppstår några miljövinster. Detta kan drabba viktiga samhällsfunktioner såsom sjukvården. Det finns en risk att en skatt måste förses med många undantag. Lagen blir därför komplicerad. Det är också svårt att ge sådana undantag en tillräcklig god träffbild.

Att i stället informera om när och i vilka sammanhang det är absolut nödvändigt att använda engångshandskar skulle kunna minska förbrukningen.

Engångshandskar skulle också kunna tillverkas i biobaserad plast för att minska den klimatpåverkan som produktion och förbränning orsakar.

Dryckesbehållare

Dryckesbehållare är kärl som är avsedda för vätskor med en kapacitet av högst tre liter. Som exempel kan nämnas dryckesflaskor och kompositdryckesförpackningar, inklusive korkar och lock, som används för öl, vin, vatten, förfriskningar i flytande form, juice och nektar, snabbdrycker eller mjölk. I Sverige förbrukar vi cirka 770 miljoner dryckesflaskor som är helt i plast samt cirka 1,2 miljarder kompositdryckesförpackningar.⁴⁶ Totalt förbrukas därmed nästan 2 miljarder dryckesflaskor och kompositdryckesförpackningar varje år i Sverige. Det är svårt att få fram en exakt siffra för vikt, eftersom dryckesbehållarna väger olika mycket. Utifrån ungefärliga siffror i den norska studien uppskattar vi avfallsmängderna till cirka 26 000 ton för dryckes-

⁴⁴ Livsmedelsverket (2016), *Kontrollhandbok för storhushåll, del 2. Kontrollmetoder och kontrollområden inom storhushåll*.

⁴⁵ Livsmedelsverket, www.livsmedelsverket.se/globalassets/produktion-handel-kontroll/branschriktlinjer/visitas-branschriktlinjer-for-restauranger.pdf.

⁴⁶ Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 som rör genomförandet av EU:s direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

flaskor i plast och till cirka 16 000 ton för kartongdryckesförpackningar.⁴⁷ Dryckesflaskor i plast är en kategori som bidrar till höga koldioxidutsläpp även om de återvinns i hög grad. Orsaken är framför allt den stora årliga förbrukningen.

I Håll Sverige Rents nedskräpningsstatistik redovisas dryckesförpackningar tillsammans med muggar och livsmedelsbehållare. Denna kategori låg 2019 på tredje plats inom skräpfraktionen plast och på fjärde plats inom skräpfraktionen papper/kartong. Plastflaskor med pant förekommer däremot i låg omfattning i nedskräpningsstatistiken (på sjunde plats inom fraktionen plast år 2019).⁴⁸

Dryckesflaskor av plast för konsumtionsfärdig dryck måste ingå i ett godkänt retursystem. Returpacks pantsystem, som i dag är det enda godkända retursystemet, har en insamlings- och återvinningsgrad på nästan 85 procent.

Den som tillverkar eller fyller kompositdryckesförpackningar omfattas av producentansvar.

En stor del av kompositdryckesförpackningarna på den svenska marknaden tillverkas av Tetra Pak. De uppger att 35 procent av deras förpackningar återvinns i dag i Sverige (i Europa återvinns 50 procent).⁴⁹ Pappret, och i förekommande fall aluminiumet, materialåtervinns. Även plasten skulle kunna materialåtervinnas (kan sorteras ut genom separation i vattenbad), vilket också sker i andra europeiska länder. I Sverige används dock plasten i stället till energi som driver kartongbruket i Fiskeby.

Sedan Returpack öppnade upp för frivillig anslutning till pantsystemet för plastflaskor med juice och saft så tillverkas allt fler förpackningar som tidigare varit i kompositmaterial nu i stället i plast.⁵⁰ Det kan innebära en högre insamlings- och återvinningsgrad av förpackningarna. Dock är klimatpåverkan större av en PET-flaska som återvinns än av en kompositdryckesförpackning som inte återvinns i lika hög grad.

Vi har valt att inte gå vidare med att analysera en skatt på denna kategori. Bedömningen baseras på att:

⁴⁷ The Norwegian Environment Agency (2019), *Mapping and analysis of potential measures to reduce the littering of certain single-use plastic products*. Eunomia – Mepex.

⁴⁸ Uppgift i e-postkonversation med Håll Sverige Rent den 11 juni 2020.

⁴⁹ Uppgift från Tetra Pak vid möte den 5 maj 2020.

⁵⁰ Ibid.

1. Plastflaskorna ingår i ett väl fungerande pantsystem där 85 procent av flaskorna återvinns. Cirka 10 procent av flaskorna försvinner i gränshandeln med Norge, vilket är svårt att ändra med en skatt, och de övriga 5 procenten slängs troligen i den vanliga återvinningen samt i restavfallet. För att kunna komma åt de sista procenten är fortsatt och mer riktad information ett mer lämpligt styrmedel. Plastflaskor förekommer dessutom i låg omfattning i nedskräpningsstatistiken.
2. Kompositdryckesförpackningarna återvinns i högre grad än många andra engångsförpackningar som innehåller plast. Det finns potential att öka insamlingen av kompositdryckesförpackningar till återvinning. Det bör även vara möjligt att utnyttja plasten i förpackningarna bättre än att som i dag använda den till energiåtervinning. Frågan är om en skatt är rätt styrmedel för att öka insamling och materialåtervinning. Samtliga kompositdryckesförpackningar ingår i det svenska producentansvaret, varför det kan vara mer effektivt att se över hur producentansvaret kan ändras så att producenterna får incitament att öka återvinningen av förpackningarna. Möjligheten att återvinna material finns redan i dag, så problemet ligger i stället i en låg insamlingsgrad. Ett pantsystem kan vara ett bättre alternativ än en skatt för att öka insamlingsgraden och därmed öka återvinningsgraden. För kompositdryckesförpackningar som används till mejeriprodukter finns dock praktiska svårigheter med insamling via dagens pantsystem. Det finns nämligen risk för problem med lukt, bakterier och sporer i livsmedelsbutikerna där förpackningarna i så fall ska samlas in.
3. Vi har i kapitel 6 beskrivit att skatten har som syfte att minska antalet engångsartiklar till förmån för flergångsartiklar. Dryckesbehållare säljs färdigförpackade, vilket gör det svårt för konsumenter att köpa produkten i ett flergångsalternativ. Det kan möjligen finnas vissa typer av drycker som kan fyllas på stället, till exempel vatten som säljs på flaska. Här skulle en skatt kunna ha effekt. Men då bör även läsk, juice och saft beskattas. Annars finns det risk att försäljningen av drycker med högre sockerhalt i stället blir billigare.

Blöjor och inkontinensskydd

I Sverige konsumeras cirka 600 miljoner engångsblöjor per år. Siffran baseras på att det under 2019 fanns cirka 420 000 barn i åldern 0 till 2,5 år och ett antagande om att varje barn använder fyra blöjor per dag.⁵¹ Många barn använder också blöjor längre upp i åldrarna, så förbrukningen kan vara högre än så. Även siffror från Euromonitor anger att det sätts cirka 600 miljoner blöjor på den svenska marknaden per år.⁵² Blöjor väger i genomsnitt 200 gram efter användning vilket innebär att blöjor genererar 120 000 ton avfall per år.⁵³

Vid äldreboenden används också inkontinensskydd. I Göteborgs stad köptes under ett år in 5 miljoner inkontinensskydd. Omräknat till nationella siffror ger det en förbrukning på 90 miljoner inkontinensskydd bara inom kommunernas försorg. Totala siffror för mängden inkontinensskydd som förbrukas har vi fått av Euromonitor som anger att det sattes cirka 400 miljoner inkontinensskydd på den svenska marknaden.

I plockanalyser som gjorts i olika kommuner i Sverige upptar blöjor, bindor och dylikt mellan 9 och 22 procent av restavfallet. Att det varierar beror på hur mycket av matavfallet och avfallet som omfattas av producentansvar som har sorterats ut från restavfallet.⁵⁴ I ett hushåll som källsorterar förpackningar och mat kan blöjor, bindor och inkontinensskydd uppta cirka 50 procent av allt hushållsavfall.

Italien har stora planer för att minska hushållens restavfall och stora delar av hushållsavfallet källsorteras i dag. En del i deras kampanj för att minska restavfallet är att omhänderta blöjor och mensskydd. I Italien har de arbetat fram en teknik för återvinning av blöjor som separerar materialet i absorbenter, plast och cellulosa och som sedan kan återvinnas.⁵⁵

⁵¹ SCB, www.scb.se.

⁵² Euromonitor International is a leading ESOMAR-certified provider of independent market intelligence. They provide cross-comparable data and insights on product assortment, attributes, pricing, consumer demand, historic/forecast trends, consumer attitudes & drivers for up to 100 countries globally. Their research is used by major companies, as well as public sector organisations, www.euromonitor.com.

⁵³ Zero Waste Europe (2019), *The environmental & economic costs of single-use menstrual products, baby nappies and wet wipes. Investigating the impact of these single-use items across Europe*.

⁵⁴ Plockanalyser gjorda i Askersund, Laxå och Hallsbergs kommun av AMP Sverige 2019, 15 kommuner i Västerbotten av Envir AB 2017 och i Stockholm, Stockholm Vatten och Avfall 2015.

⁵⁵ Sveriges radio, Vetenskapsradion, *På djupet*. Programmet sändes den 16 mars 2020, <https://sverigesradio.se/avsnitt/1463086>.

England har också utvecklat ett system för uthyrning av tygblöjor. Förskolor abonnerar på en tjänst som tar hand om tygblöjorna, tvättar dem och sedan lämnar tillbaka dem rentvättade. Även de föräldrar som har barn i förskolorna erbjuds att ta del av abonnemanget.

Allt fler föräldrar väljer tygblöjor till sina barn, men orsaken är främst att det är mer miljövänligt och att det är mjukare för barnen.

En skatt på engångsblöjor påverkar framför allt barnfamiljer. Engångsblöjor används också på förskolor och en skatt skulle kunna innebära ökade kostnader för kommuner som redan har ett ansträngt ekonomiskt läge. Det kan betyda att förskolorna får skära ned på annat.

För att nå en högre användning av flergångsblöjor kan andra styrmedel vara mer lämpliga, till exempel informationsinsatser om hur konsumenterna kan spara pengar och bidra till en bättre miljö.

Våtservetter

Våtservetter är en av de engångsartiklar som har högst förbrukning. Det används 700–1 100 miljoner våtservetter per år, vilket i vikt motsvarar cirka 700–1 100 ton per år.⁵⁶ Våtservetter kan lätt bytas ut mot flergångsalternativ i form av exempelvis enklare tygservetter som kan tvättas. Våtservetter finns med på EU:s tio-i-topplista för nedskräpande produkter, men det gäller inte Sverige. Våtservetter orsakar därmed problem i svenska vattenreningsverk då de felaktigt slängs i toaletten. I samband med genomförandet av EU:s engångsplastdirektiv kommer våtservetter att bli föremål för utökat producentansvar, märkningskrav och medvetandehöjande åtgärder.

Ballonger, ballongpinnar och konfetti

Ballonger förbrukas i relativt stora mängder i Sverige, cirka 40 miljoner per år.⁵⁷ De bidrar till nedskräpning, men statistiken är inte helt tydlig. Framför allt används ballonger vid fester och kalas, men också vid ballongutsläpp som anordnas vid speciella tillfällen såsom festivaler, skolavslutningar, invigningar etc. Då släpps ballonger upp i

⁵⁶ Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 som rör genomförandet av EU:s direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

⁵⁷ Ibid.

luften där de vid en viss höjd exploderar och singlar ner till marken i små bitar. När bitarna sprids över ett stort område blir det mycket svårt att plocka upp dessa. Ballongsläpp som leder till nedskräpning på platser som allmänheten har tillträde eller insyn till strider mot nedskräpningsförbudet i 15 kap. 26 § miljöbalken.

Många ballonger marknadsförs som miljövänliga och som att de har en kort nedbrytningstid i naturen. Många företag jämför nedbrytningstiden med ett eklöv som bryts ned på öppen mark.⁵⁸ Det anges dock inga referenser eller källor som kan ge information om hur de kommit fram till liknelsen med ett eklöv. Det kan ta upp till 4 år för ett eklöv att brytas ned ute i den naturliga miljön. Ballonger har pekats ut som extra farligt skräp för djur i havet.⁵⁹

Konfetti innehåller plast och används ibland utomhus. Den samlas sällan eller aldrig in efter användning, utan hamnar i naturen och kan via vattendrag ledas ut i havet. Tidigare användes riskorn för att kasta över bröllopsparet, men nu används ofta konfetti och glitter i plast. KIMO International har analyserat innehållet i konfetti och kommit fram till att konfettin ofta är gjord av PVC och annan plast.⁶⁰

Ballongsläpp sker fortfarande trots att det finns ett förbud mot nedskräpning i miljöbalken. En skatt skulle eventuellt kunna minska användningen av ballonger, speciellt vid stora ballongsläpp. Ett alternativ kan vara att helt förbjuda ballongsläpp oavsett var ballongsläppet sker eller att sätta en gräns för hur många ballonger som får användas vid ballongsläpp. Användningen av konfetti kan ersättas av mer miljövänliga alternativ och vägen dit kan uppnås genom mer riktad information.

Genom engångsplastdirektivet införs snart förbud mot ballongpinnar helt eller delvis av plast.

Sanitetsbindor och tamponger

Sanitetsbindor och tamponger hör till de engångsartiklar som förbrukas i stora volymer i Sverige. De flesta bindor och tamponger innehåller plast och slängs efter användning i restavfallet.

⁵⁸ Se www.bacala.se/cm/sidor/ballonger-och-miljo.

⁵⁹ Wilcox, Chris m.fl. (2016), *Using expert elicitation to estimate the impacts of plastic pollution on marine wildlife*, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X15002985. Läst 2020-01-03.

⁶⁰ www.kimointernational.org/news/confetti-we-know-what-it-is-but-what-is-it-made-of/.

I den norska rapporten om engångsplast anges att det förbrukas 230 miljoner engångsbindor och 250 miljoner tamponger per år i Norge. Sverige har en befolkning som är cirka 1,9 gånger större än Norge. Om vi förutsätter en liknande förbrukning per person i Sverige så innebär det att svenska konsumenter förbrukar cirka 435 miljoner engångsbindor och 470 miljoner tamponger per år.⁶¹ Samtidigt visar statistik från Euromonitor att tamponger och bindor som sätts på den svenska marknaden uppgår till cirka 690 miljoner.⁶² Egna antaganden ger att det förbrukas cirka 540 miljoner mensskydd per år. Antagandet baseras på att det finns cirka 2,2 miljoner kvinnor i Sverige i åldern 13 till 50 år⁶³ och att dessa använder 4 mensskydd per dag under 60 dagar per år. Det finns alltså många olika siffror för mängden mensskydd som förbrukas. Användning av menskopp har dock ökat under de senaste åren, vilket skulle kunna innebära att förbrukningen av mensskydd för engångsbruk nu är lägre. Ett genomsnitt av dessa siffror och antaganden ger att vi uppskattar förbrukningen till 600 miljoner mensskydd per år.

Efter användning slängs tamponger och bindor för engångsbruk i restavfallet och går till förbränning. De slängs dock ibland felaktigt i toaletten och orsakar stopp i pumpstationer vid reningsverken. Svenskt Vatten beräknar att cirka 6 000–13 000 ton bindor, tamponger, kondomer, våtservetter och tops varje år felaktigt hamnar i avloppet. Det innebär extra kostnader för hushållen i form av höjda avgifter för vatten och avlopp, samt även stora miljökostnader då orenat avloppsvatten släpps ut i miljön medan pumpstationerna repareras. Svenskt Vatten beräknar kostnaden för reparationer av pumpstationer som sätts igen på grund av nedspolade engångsartiklar till cirka 5 kronor per person och år, dvs. 50 miljoner kronor per år.⁶⁴

Det finns flergångsalternativ för såväl tamponger som bindor. Flergångsalternativet kan innebära ekonomiska besparingar för konsumenten i inköp och minskade kostnader för avfallshantering.

En skatt på denna kategori skulle innebära att den slår mot kvinnor i fertil ålder, ungefär i åldrarna 12–55 år, vilka redan i dag kan uppleva inköpen av mensskydd som en stor månatlig kostnad. I Sverige är

⁶¹ The Norwegian Environment Agency (2019), *Mapping and analysis of potential measures to reduce the littering of certain single-use plastic products*. Eunomia – Mepex.

⁶² Uppgift i e-postmeddelande från Euromonitor den 16 juni 2020.

⁶³ SCB, www.scb.se.

⁶⁴ Uppgift från Svenskt Vatten vid möte den 14 april 2020.

mensskydd momsbelagt med 25 procent, vilket är en av de högsta momssatserna i Europa. Irland ligger lägst med 0 procent och sedan kommer bland annat Storbritannien, Frankrike och Cypern med 5 procent. I Skottland ges mensskydd ut gratis till unga kvinnor.⁶⁵ Tyskland har för avsikt att bort moms helt.⁶⁶ Det har i Sverige också föreslagits att kvinnor bör ha rätt till gratis mensskydd eller att momsen sänks. Apoteket Hjärtat har valt att sätta priset så att kostnaden för mervärdesskatt inte beaktas.⁶⁷

Slutsatsen är att en skatt är svår ur ett fördelningsperspektiv. För att nå ökad användning av flergångsalternativ, som i allt större omfattning finns på marknaden, kan det vara mer effektivt att ge bidrag eller att sänka momsen på artiklar som är avsedda för flergångsanvändning. Även informationsinsatser om hur konsumenter kan spara pengar och förbättra för miljön bör kunna ge effekt. Det skulle till exempel kunna ingå i kravet på medvetandehöjande åtgärder i EU:s engångsplastdirektiv. Andra alternativ kan vara att ställa krav på producenterna att erbjuda en viss andel flergångsalternativ.

Cigaretter och snus samt deras förpackningar

Cigarettfimpar och snus utgör det vanligaste skräpet såväl på gator och torg som i parker och vid stränder. Fimpar och snus står för nära 80 procent av skräpet i städerna och utgör över 50 procent av skräpet i parkerna. Enligt Håll Sverige Rent slängs omkring en miljard fimpar på våra gator och torg varje år och eftersom filtret i fimparna innehåller plast så motsvarar de slängda fimparna ungefär 108 ton plast som hamnar i våra utemiljöer varje år. Snuset är i sig biologiskt nedbrytbart, men portionspåsar för snus innehåller en liten mängd plast som inte är biologiskt nedbrytbar. Även cigarettpaket och snusdosor är vanliga skräpföremål i stadsmiljö och parker.

Antalet personer som snusar i Sverige är en knapp miljon personer och konsumtionen är i medeltal fyra dosor per vecka.⁶⁸ Den

⁶⁵ Se www.europeandatajournalism.eu/eng/News/Data-news/Half-of-the-European-countries-levy-the-same-VAT-on-sanitary-towels-and-tampons-as-on-tobacco-beer-and-wine. Läst 2020-05-06.

⁶⁶ Se www.independent.co.uk/life-style/women/germany-tampon-tax-luxury-items-scrapped-petition-a9195601.html. Läst 2020-05-06.

⁶⁷ Se www.butikstrender.se/tar-bort-momsen-pa-mensskydd/.

⁶⁸ Swedish Match, www.swedishmatch.se/snusakademin/fragor-och-svar/www.swedishmatch.se.

totala förbrukningen uppgår därmed till 208 miljoner snusdosor, eller cirka 2 600 ton. Själva snusdosan utgör en av de tio mest nedskräpande föremålen.⁶⁹ Företaget Swedish match införde under 2019 pant på sina snusdosor. Snusdosan kan returneras på fem pantmaskiner som är utplacerade i Göteborg, Stockholm, Lund, Strömstad och Åre. Avsikten är att de ska utöka pantmöjligheterna till fler ställen. Pantstationerna är ett samarbete mellan Swedish Match och Håll Sverige Rent. För varje dosa som pantas ger snustillverkaren en krona till Håll Sverige Rent.⁷⁰

Tobak i form av cigaretter och snus belastas redan av annan punktskatt, nämligen tobaksskatt enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt. Skatten på cigaretter är dessutom harmoniserad inom EU. Det är därför inte aktuellt att beskatta cigaretterna och snuset med ännu en punktskatt. Vi bedömer att tobaksförpackningar i form av cigarettpaket och snusdosor inte heller bör omfattas av en skatt på engångsartiklar. Skälen till detta är flera. Skatten på tobak är redan hög och därför bedöms en skatt också på förpackningarna ha en liten potential att styra mot minskad förbrukning och därmed minskad nedskräpning. Vidare kan en prisökning riskera att leda till ökad smuggling och illegal handel av tobaksvaror. Därtill finns i engångsplastdirektivet krav på att producenter av tobaksvaror också ska bekosta städkostnader som uppkommer av nedskräpning av dessa produkter.

Plastpåsar

Vissa plastpåsar omfattas av skatt på plastbärkassar enligt lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar. Det gäller bärkassar av plast som är avsedda att tillhandahållas konsumenter för att de ska kunna packa eller bära varor och som inte är avsedda för varaktigt bruk. Skatten gäller alltså sådana plastpåsar som typiskt sett används inom detaljhandeln.

Avfallspåsar och fryspåsar som säljs paketerade till slutkonsument omfattas inte av skatten. Sådana påsar används vanligen i hemmet, men de används även inom exempelvis kommunal och regional

⁶⁹ Håll Sverige Rent, *Skräpprapporten 2019*, s. 25.

⁷⁰ Se www.nettotobak.com/blog/swedish-match-infoer-pant-pa-snusdosan--n49.

verksamhet. Vi har dock inte kunnat få fram någon siffra för årlig förbrukning av sådana påsar.

En annan kategori plastpåsar som säljs paketerade till slutkonsument är hundbajspåsar. Det finns ungefär 950 000 hundar i Sverige.⁷¹ Vid ett antagande om att det går åt en påse per hund och dag, så förbrukas totalt 340 miljoner hundbajspåsar per år. Hundar som husdjur blir också alltmer populära, vilket bör innebära att förbrukningen av hundbajspåsar kommer att öka. Vissa hundbajspåsar marknadsförs som komposterbara, vilket kan uppfattas som att de är nedbrytbara i naturen och därmed leda till att de lämnas kvar på marken.

Inom ramen för arbetet med att ta fram förslag till skatt på plastbärkassar har det övervägts vilka bärkassar och påsar som ska beskattas. Den skatten kommer så småningom att utvärderas. Vi bedömer att den frågan har avhandlats i det lagstiftningsarbetet och vi väljer att inte gå vidare med att undersöka om det vore lämpligt att beskatta ytterligare varianter av påsar.

Kaffekapslar och tepåsar

Under 2014 såldes kaffekapslar för cirka 166 miljoner kronor, vilket innebär cirka 55 miljoner kapslar per år.⁷² Långt ifrån alla återvinns, vilket är ett stort slöseri på material och innebär negativa effekter för miljön. Den genomsnittliga svensken dricker 3,2 koppar kaffe om dagen.⁷³ Kapslarna består av cirka 6 gram kaffe och 3 gram förpackningsmaterial. Det innebär att en tredjedel av kapslarna är förpackningsmaterial.⁷⁴ Den årliga förbrukningen på 55 miljoner kapslar innebär 165 ton avfall. Kaffekapslarna består av olika typer av material, alltifrån plast, aluminium till papper och andra växtbaserade material som till exempel sockerrör. De räknas som förpackning i och med den nya förordningen om producentansvar för förpackningar från 2018 (2018:1462).

⁷¹ Jordbruksverket, <https://djur.jordbruksverket.se/amnesomraden/djur/olikaslagsdjur/hundarochkatter/markochregistreradinhund/statistik.4.45fb0f14120a3316ad78000672.html>

⁷² SVT Nyheter, www.svt.se/nyheter/inrikes/miljoner-kaffekapslar-mojlig-miljobov. Antal kapslar beräknat utifrån att en kaffekapsel kostar ungefär 3 kronor.

⁷³ SVT Nyheter, www.svt.se/nyheter/utiset/finlandarna-fortfarande-varldens-kaffealskare. Läst 2020-06-01.

⁷⁴ <https://appliance.se/nyheter/drick-kapselkaffe-med-gott-samvete/>. Läst 2020-06-01.

Vi saknar siffror för antalet tepåsar som förbrukas i Sverige varje år. En tepåse anses ofta vara tillverkad helt i papper men i en studie från McGill University i Kanada undersökte en grupp forskare vad som sker när tepåsar doppas i hett och i rumsvarmt vatten. I lakvattnet från en påse kunde det finnas så mycket som 11,6 miljarder bitar mikroplast och drygt 3 miljarder bitar nanoplast när den doppades i 95-gradigt vatten.⁷⁵

Kaffekapslar och tepåsar förekommer inte i nedskräpningsstatistiken. Det får antas att de i huvudsak konsumeras inomhus och därmed löper liten risk att hamna i naturen. Vi har av det skälet valt att inte gå vidare för att närmare överväga om dessa produkter bör beskattas.

Plastfolie, tandstickor, tandtråd, tandpetare, plåster, klubbpinnar och glasspinnar

Dessa är engångsartiklar som till stor del består av plast. Vi har inte kunnat hitta uppgifter om förbrukningsnivåer för dessa artiklar. Vi har valt att inte gå vidare med dessa produkter.

Tuggummin

Tuggummin gjordes ursprungligen av gummi arabicum, men i dag görs de oftast av syntetiska plaster och gummi samt tillsatser som till exempel färg, smakämnen och socker. Det finns tuggummin som marknadsförs som fria från plast, men många innehåller plast. Det tar ungefär 20–25 år för ett tuggummi att brytas ned i naturen.

I en studie om europeisk konsumtion anges att vi européer konsumerar ett tuggummi per dag i genomsnitt.⁷⁶ Det innebär att vi i Sverige konsumerar totalt 3 miljarder tuggummin per år.

⁷⁵ Forskning & Framsteg, <https://fof.se/artikel/te-med-mjolk-och-lite-nanoplast>. Läst 2020-06-01.

⁷⁶ Áine Hearty, Annette Lau & Ashley Roberts (2014), *Chewing gum intake in Europe: a survey of intakes in France, Germany, Italy, Spain and the UK*. Food Additives & Contaminants: Part A, 31:7, 1147-1157, DOI: 10.1080/19440049.2014.913104.

Håll Sverige Rent särredovisar utspottade tuggummin i nedskräpningsstatistiken, eftersom det kan vara svårt att avgöra om en fläck från ett utspottat tuggummi är gammal eller ny.⁷⁷

Tuggummi har en låg priselasticitet precis som mindre godisbitar, vilket innebär att en skatt inte skulle ha någon stor effekt på konsumtionen eller på nedskräpningsbeteendet.⁷⁸ Vi har därför valt att inte gå vidare för att undersöka om produkterna bör beskattas.

Håll Sverige Rent föreslår att andra styrmedel än skatt kan vara lämpliga för att minska nedskräpningen av tuggummin, till exempel att tuggummin ska omfattas av nedskräpningsboten, dvs. att det ska vara straffbart att skräpa ned med tuggummin, och att andra yrkesgrupper än poliser bör få utfärda en sådan nedskräpningsbot. I kapitel 10 beskriver vi hur straffansvaret för nedskräpning ser ut i dag och vi resonerar kring vilka förändringar av nuvarande sanktionssystem som kan vara relevanta att utreda vidare.

Engångsrakhyvlar

I Sverige förbrukas cirka 37 miljoner rakhyvlar varje år, vilket ger upphov till cirka 166 ton avfall.⁷⁹ De sorteras som restavfall och går därmed direkt till förbränning. En engångsrakhyvel används troligen fler gånger än bara en gång, och frågan är därför om den ska anses vara en engångsartikel eller en flergångsartikel. Vi har valt att inte gå vidare med en skatt på engångsrakhyvlar. De förekommer inte i nedskräpningsstatistiken.

Skoskydd, haklappar och förkläden

Skoskydd är vanliga i exempelvis sjukhus, vårdcentraler och förskolor. Vi har gjort en grov uppskattning som visar att förbrukningen av skoskydd i Sverige kan vara uppåt 52 miljoner per år, vilket motsvarar cirka 156 ton avfall per år. Denna siffra baseras på att det i

⁷⁷ Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta/fakta-om-skrap/plast-ett-stort-problem-i-vara-hav. Läst 2019-09-27.

⁷⁸ Guerrero-Lopez et al. (2017), *Price elasticity of the demand for soft drinks, other sugar-sweetened beverages and energy dense food in Chile*. BMC Public Health 2017, 17:180.

⁷⁹ Beräknat på siffror från USA, där 50 procent av befolkningen använder 7,5 engångsrakhyvlar per år. Motsvarande siffra i Sverige blir 37 miljoner.

Göteborgs kommun köptes in 2,8 miljoner skoskydd under ett år.⁸⁰ Beräknat på antalet invånare i Göteborg kan en totalsiffra för hela Sverige räknas fram.

Det finns möjlighet att minska användningen av skoskydd där det är möjligt att i stället ta av sig skorna. Göteborgs stad föreslår att det i förskolor ställs fram en ”skogräns” där besökarna får ta av sig skorna. I receptioner och liknande föreslår de att användningen av skoskydd för engångsbruk helt ska upphöra och ersättas med skoskydd för flergångsbruk.

Haklappar och förkläden för engångsbruk används också. I Göteborgs kommun köptes det in 1,46 miljoner haklappar under 2017 och 630 000 förkläden.⁸¹

Det är inte sannolikt att skoskydd i någon omfattning bidrar till nedskräpningen. Vi har valt att inte titta vidare på om en skatt på skoskydd kan vara lämpligt.

Övriga engångsartiklar som används i sjukvården

I den plastkartläggning som Svenska MiljöEmissionsData (SMED) genomförde under 2019 uppskattades mängden engångsartiklar i plast som används i hälso- och sjukvården till totalt 813 miljoner per år. Där ingår även engångshandskar som vi har diskuterat i ett annat avsnitt. Detta är en uppskattning som gäller under vanliga omständigheter och kan bli högre till exempel om det uppstår ett större sjukdomsutbrott. De artiklar som används mycket är sprutor och kanyler (92 miljoner), förkläden, skydd, jackor, mössor, skyddsglasögon (89 miljoner), burkar, flaskor, lock, bägare etc. (95 miljoner) samt slutligen slangar, påsar, kranar etc. (79 miljoner).

Dessa engångsartiklar avfallsbehandlas i de flesta fall genom energiåtervinning, och bara några artiklar materialåtervinns. Biobaserad och återvunnen plast finns i vissa produkter såsom avfallspåsar och förkläden. Det finns goda möjligheter till en ökad materialåtervinning av plast för de produkter som inte hanteras alltför nära patienter. Det finns också potential att minska plastanvändningen.

Vi har inte haft möjlighet att fördjupa oss i om det finns alternativ till engångsartiklar på detta område och vilka produkter det i så fall

⁸⁰ Kretslopp och Vatten i Göteborgs stad (2019), *Minska användningen av engångsartiklar i Göteborgs stad*.

⁸¹ Ibid.

skulle kunna handla om. Liksom när det gäller engångshandskar är det viktigt att en skatt får en mycket god träffbild, så att de produkter för vilka det saknas alternativ inte omfattas. Annars kan kostnaderna för sjukvård öka, utan att det ger några miljövinster. Vi har valt att inte gå vidare med frågan om skatt på dessa produkter.

Fyrverkerier med plastdelar

Vi har inte kunnat hitta uppgifter om mängden fyrverkerier som förbrukas. Däremot uppger svenska fyrverkeribranschen att det säljs fyrverkeripjäser för cirka 160 miljoner kronor per år, vilket är en minskning med 20 procent sedan millennieskiftet.⁸² Fyrverkerier används utomhus och nedskräpning förekommer. Sedan 2019 krävs tillstånd från kommunen och genomgången utbildning hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) för att få använda vissa fyrverkerier. Kravet på tillstånd och utbildning bör leda till minskad förbrukning och därmed också minskad nedskräpning. Vi vet dock inte i vilken omfattning fyrverkeridelar orsakar nedskräpning, eftersom de inte redovisas som en egen kategori i nedskräpningsstatistiken. Vi har valt att inte gå vidare med denna kategori.

Engångsgrillar

Engångsgrillar har blivit mycket populärt under de senaste två decennierna. I Sverige förbrukas 0,5–1,5 miljoner engångsgrillar per år, vilket i medeltal ger upphov till cirka 680 ton avfall.⁸³ Det är en produkt som det i dagsläget inte finns något producentansvar för, utan det är kommunerna som ansvarar för insamlingen av förbrukade engångsgrillar. Engångsgrillar tillverkas i aluminium, vilket är ett material som kräver stora mängder energi under tillverkningen, och engångsgrillar återvinns inte i dag. Engångsgrillar har förbjudits under perioder av svår torka då de har orsakat bränder. Ett flertal av de stora livsmedelskedjorna har själva beslutat att inte längre sälja produkten. Engångsgrillar orsakar också skada i naturen då de kan orsaka sprick-

⁸² SVT Nyheter, www.svt.se/nyheter/inrikes/sa-mycket-har-forsaljningen-av-fyrverkerier-minskat. Läst 2020-05-20.

⁸³ Palmebäck (2019), *Engångsgrillen, sämst på allt – En designlösning mot en miljöbov*. Kandidatexamen. Industridesign. Högskolan i Gävle.

bildning på klipphällar. Miljöpartiet har föreslagit att en skatt införs på engångsgrillar.⁸⁴ Vi har valt att inte gå vidare med frågan om skatt på engångsgrillar. Vi bedömer att andra styrmedel kan vara mer lämpliga i detta fall.

Värmeljus

Förbrukningen av värmeljus uppgår till ungefär 230 miljoner per år i Sverige.⁸⁵ Det är framför allt aluminiumbehållaren som ljuset ligger i som bidrar till miljöpåverkan. Själva värmeljuset skulle kunna ligga i en flergångsbehållare, vilket skulle innebära minskad resursförbrukning och minskat avfall. Vi har valt att inte arbeta vidare med skatt på värmeljus. De bidrar inte i någon större utsträckning till nedskräpning.

Kaffefilter, presentpapper, pappersservetter och pappersdukar

Vi har fått uppgifter från Euromonitor som uppger att det sätts 9 000 ton pappersdukar på marknaden, 44 000 ton pappersservetter och slutligen 82 000 ton toalettpapper på den svenska marknaden.⁸⁶ Det har hittills inte varit möjligt att göra en uppskattning av den totala förbrukningen av kaffefilter och presentpapper. Vi har valt att inte gå vidare med dessa då de huvudsakligen är pappersprodukter och inte innehåller plast.

Förladdningar till hagelgevär

Förladdningar till hagelgevär ingår som den elfte mest nedskräpande artikeln inom EU och har fått speciell uppmärksamhet då dessa ofta hamnar i känslig natur. Danmark har lyft dessa artiklar som ett problem. Även Norge har analyserat dessa och beräknat att det förbrukas cirka 8 miljoner förladdningar där. Vi har inte tagit fram motsvarande siffror för Sverige. Vi har valt att inte gå vidare i denna del. Det kräver ytterligare utredning och vi har inte ansett att denna pro-

⁸⁴ Se www.dn.se/ekonomi/mp-vill-beskatta-engangsgrillar/. Läst 2020-05-06.

⁸⁵ Ramböll (2019), *Minska avfallet med 30 procent i Göteborgs stad*. Här antogs att varje familj köper in 50 värmeljus per år. Det finns 4,6 miljoner hushåll vilket ger 230 miljoner värmeljus per år.

⁸⁶ Uppgift i e-postmeddelande med Euromonitor den 16 juni 2020.

dukt i jämförelse med de produkter som vi gått vidare med är ett tillräckligt stort problem för att vi ska kunna prioritera det.

Öronproppar

Öronproppar säljs som både engångs- och flergångsprodukter. Vissa är alltså återanvändningsbara och kan till exempel rengöras i diskmaskin. Engångsöronproppar görs av ofta av plast. Ett vanligt material till sådana är polyuretan, en sorts flexibel skumplast. Enligt tidningen *Recycling* förbrukas 1 miljard öronproppar per år och de flesta är i skumplast.⁸⁷ Det har inte varit möjligt att få fram uppgifter om hur många som säljs och används i Sverige per år. De förekommer inte heller i nedskräpningsstatistiken. Vi har inte gått vidare med öronproppar.

⁸⁷ Se www.recyclingnet.se/article/view/722854/vill_gora_en_miljardprodukt_av_atervunnen_plast. Läst 2020-06-10.

8 Muggar och livsmedelsbehållare

Detta kapitel innehåller våra överväganden och förslag rörande engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare.

Förslag: Det införs en punktskatt på muggar och livsmedelsbehållare. Skatt ska tas ut för dessa produktkategorier om de helt eller delvis består av plast och är avsedda för engångsbruk. Skatt ska betalas med 5 kronor per mugg och med 7 kronor per livsmedelsbehållare, men avdrag får göras för engångsartiklar med ett lågt plastinnehåll. Vid högst 1 procents plastinnehåll får avdrag göras med 4 kronor av den skatt som annars ska betalas för en mugg och med 5 kronor av den skatt som annars ska betalas för en livsmedelsbehållare. Vid högst 10 procents plastinnehåll får avdrag göras med 2 kronor av den skatt som annars ska betalas för en mugg och 3 kronor av den skatt som annars ska betalas för en livsmedelsbehållare. Skattskyldiga är de som tillverkar, för in, tar emot eller importerar skattepliktiga varor. Från skattskyldighet undantas dock införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor i mycket ringa omfattning. Vidare görs även undantag för en fysisk persons tillverkning, införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som är avsedda för dennes eller familjens personliga bruk. Skattskyldighet inträder vid tidpunkten för tillverkning, införsel, mottagande respektive import. Bestämmelser införs om uppskjuten skattskyldighet för godkända lagerhållare i likhet med vad som gäller enligt annan punktskattelagstiftning. Förslagen i de delar som rör registrering som godkänd lagerhållare föreslås träda i kraft den 1 september 2021. Förslagen i övriga delar föreslås träda i kraft den 1 november 2021.

8.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi våra överväganden och förslag om beskattning av engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare. Inledningsvis behandlar vi frågor om behovet av styrning och valet av styrmedel för dessa produktkategorier (se avsnitt 8.2–8.4) och därefter presenterar vi våra förslag (se avsnitt 8.5–8.14). Införandet av en skatt på engångsartiklar förutsätter att ny lagstiftning tas fram. I detta kapitel presenteras därför våra förslag till lagstiftning i fråga om beskattning. Även en del följdändringar i annan lagstiftning behandlas. I kapitlet redovisas även våra överväganden beträffande förslagets förenlighet med EU-rätten. Konsekvenserna av förslagen beskrivs i kapitel 11.

8.2 Behövs ytterligare styrning?

8.2.1 Inledning

I de följande avsnitten diskuterar vi behovet av styrning och valet av styrmedel för engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare. Ett antal delfrågor gör sig gällande vid denna bedömning och dessa redogörs för nedan. Vi beskriver bland annat varför dagens förbrukning av artiklarna är problematisk och att befintliga styrmedel och initiativ inte räcker till. Därefter ställer vi frågan om skatt är det mest effektiva styrmedlet för att nå de mål vi vill uppnå eller om det finns andra mer lämpliga lösningar. Vidare går vi även igenom administrativa aspekter och EU-rättsliga frågor som måste beaktas vid utformningen av en skatt eller annat styrmedel.

8.2.2 Vad vet vi om dagens förbrukningsnivå?

Engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare tillhandahålls framför allt i restauranger, kaféer och butiker som säljer mat och dryck att ta med, men många restauranger serverar även mat och dryck i engångsartiklar trots att serveringen sker inne i restaurangen. Förbrukningen av dessa artiklar följer trenderna inom snabbmatskulturen.¹ Trenden att äta mat och dryck på språng eller att ta med

¹ Delfi fastfoodguide (2017).

sig till annan plats ökar. Nära var femte person köper mat, dryck eller snacks på språng varje dag eller åtminstone flera gånger i veckan. Sedan 2008 har omsättningen hos snabbmatsrestauranger ökat med cirka 50 procent. Enligt organisationen Håll Sverige Rent ökade omsättningen hos Sveriges tre största hamburgerkedjor med tolv procent under åren 2015–2017 och hos de fem största kafékedjorna i Sverige ökade omsättningen under samma period med 16 procent.² Snabbmatstrenden och uteätartrenden är förmodligen här för att stanna och syftet med skatten är inte att stoppa denna trend, utan syftet är i stället att snabbmat m.m. ska kunna tillhandahållas på ett mer hållbart sätt genom att i första hand minska användningen av muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk.

Enligt beräkningar från Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 uppgår den årliga förbrukningen av engångsmuggar helt och delvis i plast till cirka 530 miljoner. Av dessa utgör muggar helt i plast cirka 120 miljoner och muggar i papper med plastad insida utgör cirka 410 miljoner. Mängden plastlock till sådana muggar uppskattas uppgå till cirka 380 miljoner per år.³ Siffran för antalet muggar är troligen underskattad. Muggar i papper med plastad insida har i en annan studie beräknats uppgå till så mycket som en miljard muggar per år.⁴ Andelen muggar som säljs i storpack i butiker är osäker. Den har beräknats uppgå till cirka 100 miljoner muggar i dagligvaruhandeln, men det kan även inkludera muggar som säljs fyllda med dryck.⁵

Enligt Naturvårdsverkets regeringsuppdrag uppgår den årliga förbrukningen av livsmedelsbehållare för engångsbruk som helt eller delvis består av plast till totalt 570 miljoner. De livsmedelsbehållare som är helt i plast uppgår till cirka 340 miljoner och livsmedelsbehållare i papper med plastad insida uppgår till cirka 230 miljoner.⁶ Det är troligen en underskattning då exempelvis de livsmedelsbehållare som säljs via kaféer inte ingår i statistiken. Andra beräkningar visar att antalet måltider som avhämtas skulle kunna uppgå till så mycket som 800 miljoner per år, vilket också innebär lika många livsmedelsbehållare. Dock är en del av dessa plastfria, som till exempel kartongglådor

² Håll Sverige Rent (2019), *Skräpprapporten 2019*.

³ Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 som rör genomförandet av EU:s direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

⁴ SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige. Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*. Rapport nr 1, 2019.

⁵ *Ibid.*

⁶ Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 som rör genomförandet av EU:s direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

till hamburgare och pizzor m.m. Livsmedelsbehållare förekommer även i andra material som till exempel aluminium, men vi saknar uppgifter om antalet.

8.2.3 Vad vet vi om miljöeffekterna från dessa engångsartiklar?

Inledning

Användningen av engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare förbrukar resurser, genererar avfall och leder till nedskräpning. Om trenden att äta ute, inklusive att köpa med sig mat och dryck, och förbruka engångsartiklar i samband med sådana måltider fortsätter att öka så ökar även resursförbrukningen, mängden avfall och risken för nedskräpning. Nedan redogör vi närmare för den miljöpåverkan som förbrukningen av dessa engångsartiklar för med sig. I nästa avsnitt beskrivs de drivkrafter och beteenden som orsakar miljöproblemet.

Resursförbrukning

Muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk tillverkas främst utanför Sverige. Den största delen importeras alltså. I de flesta fall innehåller muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk någon mängd plast. Även de som huvudsakligen tillverkas av andra material, som till exempel papper, bagasse, bambu, palmlblad eller vetestrå, förses ofta med en plastbeläggning på insidan. Vidare är tillhörande lock ofta gjorda av plast.

Den vanligaste råvaran till plast är petrokemiska ämnen som mineralolja eller naturgas. I kapitel 3 beskriver vi hur oljeutvinning påverkar miljön genom bland annat markanvändning och användning av stora mängder sötvatten. Vi redovisar också att det finns risk för oljeutsläpp till miljön med åtföljande skador på växt- och djurlivet. Även vid bearbetningen av råvaran till färdig produkt krävs energi. Miljöpåverkan från energianvändningen beror på hur elektriciteten eller värmen som används har producerats och vilka råvaror som har använts för energiproduktionen. Förnybara material för-

brukar även de resurser i form av mark, vatten, kemikalier och råvaror. Den biobaserade plasten konkurrerar om samma insatsråvaror.

Livsmedelsbehållare tillverkas också i aluminium. Sådana behållare tillhandahålls vid köp av mat för avhämtning på vissa restauranger. Uttaget av aluminium är en energikrävande process, men materialet kan efter användning återvinnas till ny aluminium. Vi saknar dock uppgifter om hur många av de livsmedelsbehållare som sätts på den svenska marknaden som är i aluminium. Vi vet inte heller hur många som återvinns.

Att ta fram råvara liksom att vidareförädla de färdiga produkterna kräver alltså resurser. Det går även åt resurser när de ska transporteras samt vid avfallshanteringen. Det gäller visserligen för alla slags produkter, oavsett om de kan användas en gång eller flera, men generellt kan sägas att en produkt som kan användas många gånger förbrukar mindre resurser än motsvarande antal engångsartiklar tillsammans.

Nedskräpning

Muggar och livsmedelsbehållare, av såväl plast som papper, är vanliga skräpföremål i städer och parker samt vid stränder. Som redan nämnts används den här typen av engångsartiklar ofta för mat och dryck som intas på språng. När de konsumeras utomhus ökar risken för nedskräpning.

I stadsmiljö ligger dessa artiklar på tredje plats på topplistan för fraktionen skräp av plast och på fjärde plats på topplistan för fraktionen skräp av papper/kartong.

Muggar och livsmedelsbehållare av papp med plastbeläggning redovisas i statistiken så som pappersskräp trots att de innehåller en viss plastmängd.⁷

Även i parker är muggar och livsmedelsbehållare av såväl papper som plast vanligt skräp. Inom fraktionen plasticskräp ligger mat- och dryckesförpackningar samt muggar på fjärde plats på topplistan för skräp i parkmiljö. Inom fraktionen papper/kartong återfinns muggar och matförpackningar på femte plats på topplistan över de vanligaste skräpföremålen.

När det gäller skräpet vid våra stränder längs Kattegatt, Öresund och Östersjön återfinns snabbmatsförpackningar på fjärde plats på

⁷ Uppgift i e-postmeddelande från Håll Sverige Rent den 13 januari 2020.

topplistan över det vanligaste skräpet plast. Muggar finns inte med på listan över de tio vanligaste skräpföremålen vid stränderna. Dock kan förmodligen fragment från både muggar och livsmedelsbehållare ingå i kategorin ”övrigt”, som är skräp som inte går att identifiera eller härleda och ofta består av små bitar. Håll Sverige Rent menar att det är troligt att en stor del av övrigt-kategorin inom fraktionen för plastskräp består av fragmenterade bitar av plastförpackningar från mat och dryck som inte går att identifiera eller som inte har en egen kategori i protokollet.⁸

På topplistan för de tio vanligaste engångsartiklarna i plast på Europas havsstränder finns muggar, inklusive lock, på åttonde plats och matlådor, inklusive snabbmatsförpackningar, på tionde plats.

Det kan konstateras att engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare hör till de vanligaste skräpföremålen som återfinns i våra utemiljöer; de är vanligt skräp på gator och torg samt i parker och vid stränder.

Nedskräpning påverkar miljön negativt, särskilt om skräpet består av material som inte bryts ned i naturen inom rimlig tid. Engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare tillverkas av olika material och har därmed olika lång nedbrytningstid. De flesta muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk innehåller plast, som bryts ned mycket långsamt i naturen. En del livsmedelsbehållare tillverkas även av aluminium, som också har mycket lång nedbrytningstid i naturen.

I kapitel 3 redogör vi mer utförligt för nedskräpningsstatistik, nedbrytningstider för olika sorters skräp samt nedskräpningens orsaker och konsekvenser.

Avfallsmängder

Skatten bör enligt kommittédirektiven utformas så att den bidrar till att förebygga uppkomsten av avfall. Att förebygga avfall är det översta steget i avfallshierarkin och har högsta prioritet när lagstiftning och politik utformas på avfallsområdet (se avsnitt 4.3.2).

Med den ökande trenden att äta mat och dryck på språng samt att servera mat och dryck i engångsartiklar ökar förbrukningen av muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk, vilket i sin tur för med sig en ökning av mängden avfall från sådana artiklar. Avfallet lämnas

⁸ Håll Sverige Rent (2019), *Skräpprapporten 2019*, s. 30.

antingen till materialåtervinning eller förbränning. I många fall finns det ingen möjlighet att sortera förpackningarna, utan de hamnar i en blandad fraktion som går till förbränning.⁹ I en rapport från 2019 av IVL Svenska Miljöinstitutet antogs att de flesta engångsmuggar till kaffe att ta med slängs i en papperskorg efter att innehållet förbrukats och sedan går till förbränning.¹⁰ Livsmedelsbehållare ska källsorteras som plast- eller pappersförpackning. Troligen är det ändå en stor del av dem som hamnar i restavfallet och sedan förbränns.

Övrig miljöpåverkan

Utöver energianvändning kan tillverkningen av produkter även resultera i utsläpp till luft och vatten och behandlingen av det uppkomna avfallet påverkar också miljön negativt.

En livscykelanalys beskriver miljöpåverkan i en produkts hela livscykel, dvs. från råvaruuttag till hantering av avfallet. Det är ett sätt att se var i livscykeln miljöpåverkan är som störst, men kan också användas för att jämföra olika material. Det finns livscykelanalyser som gjorts i Sverige och andra länder där miljöpåverkan från engångsmuggar i olika material har jämförts med miljöpåverkan från flergångsmuggar.

IVL Svenska Miljöinstitutet utförde under 2019 en livscykelanalys på uppdrag av Håll Sverige Rent där engångsmuggar i papp med plastad insida jämfördes med flergångsmuggar. De miljöpåverkanskategorier som analyserades var klimat, övergödning och försurning. Slutsatsen var att av de fem typer av muggar som studerades var flergångsmuggar att föredra ur miljösynpunkt vid frekvent användning. Enligt analysen behövde flergångsmuggen i bambu användas cirka 15 gånger och termosmuggen 45 gånger för att det skulle löna sig klimatomåttligt. Sett till användning under ett helt år så hade en pappmugg med plastbeläggning av fossilbaserad polyeten (PE) tre gånger högre klimatpåverkan än termosmuggen och ungefär sex gånger högre klimatpåverkan än bambumuggen. Den största klimatpåverkan från engångsmuggarna kom från råvarutillverkning, avfallshantering

⁹ IVL Svenska Miljöinstitutet (2019), *Take away engångsartiklar – nya affärsmodeller för att minska avfallet från engångs take-away-artiklar*. Rapport Nr C 414.

¹⁰ IVL Svenska Miljöinstitutet (2019), *Hej då engångsmugg? Vilken kaffemugg är bäst för miljön. Livscykelanalys av engångsmuggar och flergångsmuggar för on the go-kaffe*. Rapport U 6129.

och till viss del transporter, medan det för flergångsmuggarna främst var användningsfasen som stod för klimatpåverkan. Även påverkan på försurning och övergödning var lägre för flergångsmuggarna om de användes tillräckligt många gånger.¹¹

Det finns även andra livscykelanalyser som gjorts på muggar. Dessa redovisas i tabell 8.1 nedan. De engångsmuggar som analyseras här är alla gjorda i papper med någon typ av plastad insida. För att kunna göra en jämförelse behöver man bestämma en funktionell enhet, dvs. vilket syfte produkten ska uppfylla. I detta fall är det att kunna dricka en kopp kaffe. Eftersom jämförelsen görs med flergångsmuggar är det viktigt att den funktionella enheten innefattar servering vid ett flertal tillfällen. Kolumnen ”Funktionell enhet” visar den avsedda användningen av de produkter som ska analyseras, dvs. det antal gånger som kaffe ska serveras i en mugg. I kolumnen ”Break-even” anges hur många gånger en flergångsmugg behöver användas för att klimatpåverkan ska vara lägre än för engångsmuggen.

¹¹ IVL Svenska Miljöinstitutet (2019). “Hej då engångsmugg”. *Vilken kaffemugg är bäst för miljön. Livscykelanalys av engångsmuggar och flergångsmuggar för on the go-kaffe*. Rapport U6129.

Tabell 8.1 Sammanställning jämförande livscykelanalyser

Namn på studien	Kg CO2 eq per engångsmugg	Kg CO2 eq per flergångsmugg	Funktionell enhet ¹²	Break-even ¹³	Typ av engångsmugg ¹⁴	Typ av flergångsmugg
VTT Technical Research Centre of Finland ¹⁵	0,003/ 0,0081	–	1 000	32 plast/ 350 porslin	Papper med insida bio PE/papper med PE insida	Plast/porslin
Cup Club ¹⁶	0,063	0,03	132	72	Papper med PE insida	Mugg i PP med lock i LDPE
Keepcup ¹⁷	0,016	0,008	500	24	Papper med PE insida	Mugg i PP med lock i silikon
EU impact assessment ¹⁸	0,03	0,0022	564	–	Papper med PE insida, lock i LDPE	Mugg i PP med LDPE lock
CIRAIG ¹⁹	0,07	0,03	365	50/220	Papper med PE insida, lock i PS	Plast/rostfritt stål med plastlock i PP
IVL Svenska Miljöinstitutet ²⁰	0,03 –0,06	–	156	15/45	Papper med PE, lock i PS	Rostfritt stål/bambu
Kujenpää M 2019 ²¹	0,0095 –0,01	0,010 0,012 med lock	1 000	50/150	Papper med dispersion coating	Plast/stål

¹² I en LCA används en funktionell enhet som ringar in den avsedda användningen av de produkter som ska jämföras. I denna kolumn anges hur många gånger kaffe intas. Antingen i en engångsmugg eller i en flergångsmugg.

¹³ Med breakeven avses här det antal gånger som flergångsmuggen behöver användas för att klimatpåverkan ska vara lägre än för engångsmuggen.

¹⁴ De flesta beräknas utan lock. I de fall miljöpåverkan inkluderar lock anges det specifikt

¹⁵ VTT Technical Research Centre of Finland, www.huhtamaki.com/en/highlights/responsibility/taking-a-closer-look-at-the-carbon-footprint-of-paper-cups-for-coffee.

¹⁶ Cup Club Sustainability Report (2018), *Join the reusable revolution*.

¹⁷ Keep Cup (2018), *Reusable coffee cups life cycle assessment and benchmark*.

¹⁸ EU-kommissionen (2018), *Single use plastics LCA. Life Cycle Inventories of single use plastics and their alternatives*.

¹⁹ CIRAIG (2014), Rapport Technique. *Analyse du Cycle de vie de tasses reutilisables et de gobelets a café a usage unique*.

²⁰ IVL Svenska Miljöinstitutet (2019), *Hej då engångsmugg. Vilken kaffemugg är bäst för miljön. Livscykelanalys av engångsmuggar och flergångsmuggar för on the go-kaffe*. Rapport U6129.

²¹ Kujenpää Marjukka (2019), *Carbon footprints of dispersion coated cups. Report for a critical review*.

Jämförelsen visar att flergångsmuggen är ett bättre alternativ ur ett klimatperspektiv, om muggen används minst 15 gånger. Resultaten varierar beroende på vilket material flergångsmuggen består av. Tillverkningen av en porslinsmugg kräver mycket material och jämfört en engångsmugg behöver den användas 350 gånger för att klimatpåverkan ska vara lika låg som för engångsmuggen. I ett hem eller på en vanlig arbetsplats är det dock troligt att porslinsmuggarna används tillräckligt många gånger. Det gäller förstås även för porslinsmuggar på ett kafé eller en restaurang. Enligt Helen Williams på Karlstad Universitet beror det också på vilket land man tittar på. I en svensk kontext ger maskindisk inget stort utslag, eftersom vi har ganska klimateffektiv el och höga krav på vilka kemikalier som får användas i diskmedel. Men i andra länder kan engångsmuggar vara bättre.²² Klimatpåverkan från engångsmuggarna skulle minska om de kunde återvinnas. I VTT:s studie minskar klimatpåverkan med hälften om engångsmuggen återvinnas i stället för att förbrännas.

Det finns få liknande studier för livsmedelsbehållare. En livscykelanalys utfördes av Gallego-Schmidt et al. De jämförde två typer av engångsbehållare, varav en i aluminium och en i expanderad polystyren (EPS), med två typer av flergångsbehållare i plast, varav en enklare behållare av polypropylen och en mer robust behållare från Tupperware. Den robusta behållaren kräver mer resurser vid tillverkningen och behöver användas elva gånger för att det ska löna sig ur ett klimatpåverkansperspektiv jämfört med aluminiumbehållaren respektive 18 gånger jämfört med EPS-behållaren. Flergångsbehållaren i polypropylen behöver bara användas tre gånger för att uppväga klimatpåverkan och fyra gånger för att uppväga övergödning och försurning jämfört med aluminiumbehållaren och fyra gånger jämfört med EPS-behållaren.²³ Jämförelsen gjordes med aluminiumbehållare, vilket också visar att aluminium inte är ett bra engångsalternativ ur ett miljöperspektiv.

En annan studie av Baumann et al. (2018) visar liknande slutsatser. De jämförde en flergångsbehållare i plast med engångsbehållare i plast, trä och kartong. De kunde konstatera att flergångsbehållaren hade lägre miljöpåverkan än samtliga av engångsbehållarna. De fann

²² DN, www.dn.se/ekonomi/vilken-kopp-ger-minst-smittorisk-pa-jobbet-plast-eller-porslin/?
Läst 202-05-20.

²³ Gallego-Schmid et al. (2019), *Environmental impacts of takeaway food containers*. Journal of Cleaner Production 211 (2019) 417–427.

att breakeven låg runt 30. Det innebär att flergångsbehållaren behövde användas minst 30 gånger för att miljöpåverkan skulle vara lika stor som för engångsalternativen. Den typ av flergångsbehållare som studerades användes i genomsnitt cirka 360 gånger.²⁴

Vår slutsats av detta är att det finns miljövinster att göra genom att använda muggar och livsmedelsbehållare för flergångsalternativ.

8.2.4 Vad vet vi om drivkrafter och beteenden som orsakar miljöproblemet?

Detta avsnitt syftar till att beskriva de drivkrafter och beteenden som orsakar miljöproblemet.

För att förklara varför ett miljöproblem uppstår brukar begreppet marknadsmisslyckande användas. Detta begrepp används för att förklara situationer där aktörers enskilda beslut på marknaden leder till ineffektiv allokering av resurser. Ett exempel på marknadsmisslyckande är externa effekter. Externa effekter beskriver situationer där aktörerna saknar incitament att lösa miljöproblemen och kan uppstå om till exempel informationen om miljöproblemet och dess risker är ojämnt fördelade i samhället, om aktörers drivkrafter och beteenden påverkar en tredje part som inte kompenseras eller om tillgången till naturresurser är obegränsad. I kapitel 5 redogör vi mer utförligt för vad marknadsmisslyckande och externa effekter innebär.

Som redan nämnts har förbrukningen av muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk ökat under de senaste åren i takt med att det har blivit vanligare att ta med sig mat och dryck till annan plats och få dryck och mat serverad i sådana engångsartiklar. Uteätartrenden förväntas dessutom fortsätta öka.²⁵

Ofta är beslutet att köpa en kaffe att ta med ett spontant och oplanerat beslut. Enligt Håll Sverige Rents attitydundersökning uppgår var tredje 18–29-åring att de handlar mat och/eller dryck på språng dagligen eller flera gånger i veckan. Olika former av varm snabbmat är den vanligaste produkten, följt av kaffe. Beslutet drivs ofta av att man snabbt behöver stilla ett behov.²⁶

²⁴ Downes, J. Baumann, C., Behrisch, J., Brennan, T. Giurco, D. & Moy, C. (2018), *Feasibility of reusable food containers for takeaway food in the Sydney CBD*.

²⁵ Delfi fastfoodguide (2017).

²⁶ Håll Sverige Rent (2019), "Lika mycket kaffe men färre muggar". En kopprapport från Håll Sverige Rent.

Miljöinsikten är samtidigt god hos unga vuxna. Hälften av dem tänker ofta eller ibland på om en förpackning vid köp av kaffe går att återvinna eller inte och åtta av tio upplever att engångsartiklar av plast är ett stort miljöproblem. Samtidigt är det uppenbart att probleminsikten försvagas vid själva köptillfället. Åtta av tio unga vuxna har sällan eller aldrig haft med sig en flergångsmugg. Den absolut största tröskeln till att börja använda en flergångsmugg är att många befarar att de skulle glömma att ta med sig muggen.²⁷

Den stora och ökande användningen av muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk har i en rapport av Fisher förklarats av tre faktorer: 1) engångsartiklar uppfattas som mer hygieniska, 2) de är bekväma och 3) det finns en konsumentkultur där användning av engångsartiklar signalerar status. En annan orsak är okunskapen om den miljöpåverkan som engångsartiklarna orsakar.²⁸

Den kanske viktigaste orsaken till överkonsumtionen av dessa engångsartiklar är att kostnaderna för den miljöpåverkan som artiklarna orsakar i produktion, användning och avfallsled inte är internaliserade i priset. Engångsartiklarna är därför väldigt billiga att köpa in för restauranger, kaféer och butiker. Att köpa kaffe i en engångsmugg eller mat i en engångslåda påverkar inte priset för den enskilde konsumenten, utan engångsartiklarna ingår i regel i priset på mat eller dryck. I stället är det ibland billigare att få med sig maten i en engångslåda än att stanna kvar och äta i restaurangen. För kaféer och restauranger är det också bekvämt att erbjuda mat och dryck i engångsalternativ om de har begränsade diskmöjligheter. Möjligen skulle detta se annorlunda ut om restauranger och kaféer betalade det verkliga priset för engångsartiklarnas miljöpåverkan. I dag kostar de billigaste engångsmuggarna i papper med plastad insida 30–40 öre i inköp, plus lock som kostar cirka 40 öre, och den kostnaden ingår ofta sedan i kaffepriset. En livsmedelsbehållare i plast med lock kostar från 1 krona i inköp från en grossist och ingår sedan i matkostnaden.

Att dessa produkter slängs i naturen och skräpar ned beror på informationsmisslyckanden. Konsumenter saknar tillräcklig kunskap om hur skadligt nedskräpning är, till exempel vilken skada plast leder till i hav och natur. Många är inte heller medvetna om att det är för-

²⁷ Ibid.

²⁸ Fisher L.E. (2008), *Signaling change. Studying the effect of price signals on disposable hot beverage cup consumption*. Tufts University.

bjudet att skräpa ned. Detta beskrivs närmare i kapitel 3 (avsnitt 3.5.6). Där skriver vi även om andra orsaker till nedskräpning.

8.2.5 Referensalternativ – Vad händer om dagens situation består?

Inledning

Ett referensalternativ beskriver nuläget och den framtida utvecklingen om inga nya styrmedel införs. Referensalternativet är en viktig grund för att analysera om och i vilken omfattning införandet av ett nytt styrmedel kan påverka utvecklingen i önskvärd riktning. Nedan beskrivs ett antal frivilliga initiativ av privata aktörer samt befintliga och tillkommande regleringar som är relevanta för bedömningen avseende beskattning av muggar och livsmedelsbehållare.

Frivilliga initiativ av privata aktörer

I Sverige och i andra länder pågår en rad frivilliga initiativ för att minska förbrukningen av engångsmuggar. Exempelvis kan nämnas ReCup i Tyskland, CupClub i England och Vessel i USA. De har alla gemensamt att de erbjuder konsumenterna möjligheten att köpa sitt kaffe i en flergångsmugg. Konsumenten återfår beloppet för muggen när de pantar/lämnar tillbaka den. Ett annat projekt är Binnars Project i Kanada där man testat pant för engångsmuggar och i Bern finns ett etablerat pantsystem där 400 restauranger anslutit sig.

I Sverige genomförde IVL Svenska Miljöinstitutet under 2019 ett Vinnovafinansierat projekt för att undersöka potentialen att minska avfallsmängderna från engångsartiklar. Resultatet i projektet visade att både konsumenter och restaurang- och kaféaktörer ställer sig generellt positiva till pantsystem för återanvändning av muggar och livsmedelsbehållare för flergångsbruk. För att ett pantsystem för återanvändning av muggar och livsmedelsbehållare ska kunna fungera identifierades vissa förutsättningar som behövde studeras vidare. Dessa var disk-möjligheter, passande design och material för utformning av muggar och behållare, hygienaspekter, ekonomiska och praktiska logistiklösningar samt optimal pantnivå. Vidare var det viktigt att använda befintlig logistik, att göra det enkelt för konsumenterna och

att kommunicera miljövinsterna.²⁹ Som en fortsättning på projektet har IVL Svenska Miljöinstitutet inlett ett test av pant för flergångsalternativ. Projektet innebär att pant på muggar och livsmedelsbehållare för flergångsanvändning ska testas på olika ställen i Sverige. Resultatet presenteras under 2021.³⁰

Loop-it är ett svenskt företag som tagit fram en flergångsmugg för ett pantsystem som testas i Linköping. Kunderna betalar en engångskostnad för muggen första gången och när de lämnar in muggen på något av de ställen som ingår i systemet så får de via den digitala appen tillgång till en ny mugg nästa gång de vill köpa en dryck och behöver inte betala igen.³¹ Vidare har Pressbyrån och 7-Eleven infört rabatt på kaffet om kunden kommer med en egen mugg. Rabatten har varit på 3 kronor. Resultatet har blivit att andelen kaffe som sålts i flergångsmuggar uppgått till 5,6 procent i studentnära lägen och 1,55 procent i resterande områden i Sverige.³² Pressbyrån och 7-Eleven har haft som mål att minska användningen av engångsmuggar med 5 procent under 2019.

Andra svenska initiativ för att uppmuntra kunder att använda flergångsalternativ är Espresso House som erbjuder två stämplor om kunden tar med en egen mugg. När tillräckligt många stämplor erhållits kan de växlas in mot en valfri dryck. Det har lett till en ökad efterfrågan på flergångsmuggar. Även Panini och de kaféer som ingår i Royal Djurgården erbjuder rabatt om kunden har med sig egen mugg.

Även för livsmedelsbehållare finns restauranger som erbjuder sådana för flergångsbruk. Chalmers konferens och restauranger driver restauranger i Göteborg där maten serveras i flergångsbehållare. Kunden betalar 150 kronor för behållaren och beloppet återbetalas om denne lämnar tillbaka behållaren. Behållaren återlämnas på restaurangen och vid köp av ny mat läggs den upp i en annan behållare som har diskats på restaurangen.³³

²⁹ IVL Svenska Miljöinstitutet (2019), *Take away engångsartiklar – Nya affärsmodeller för att minska avfallet från engångs take-away-artiklar*. Rapport Nr C 414.

³⁰ IVL, www.ivl.se/toppmeny/pressrum/pressmeddelanden/pressmeddelande---arkiv/2019-11-04-ivl-testar-pantsystem-for-take-away-forpackningar.html.

³¹ Se <https://liu.se/nyhet/panta-kaffemuggen-digitalt-i-studenthuset>.

³² Håll Sverige Rent (2019), *Lika mycket kaffe men färre muggar – En kopprapport från Håll Sverige Rent*.

³³ Chalmers konferens och restauranger, <https://chalmerskonferens.se/sv/restauranger/johanneberg/smak/>. Läst 2020-05-20.

Det finns också exempel på privata initiativ för att ersätta plast med förnybara material. Ett sådant är så kallade torrformade pappersförpackningar som kan användas för att servera mat.³⁴ Ett annat exempel är muggar där locket som är i papper sitter fast i muggen.³⁵

Regelverk för förpackningar m.m.

I kapitel 4 beskriver vi de regelverk som styr förpackningar och förpackningsavfall. Det har nyligen införts förändringar i flera av de EU-direktiv som rör förpackningar. Frågan är om dessa förändringar är tillräckliga för att uppnå en betydande minskning av förbrukningen av muggar och livsmedelsbehållare eller om en skatt är ett mer kraftfullt styrmedel som styr andra aktörer och beteenden och som kan leda till en ökad effekt.

Enligt förordningen om producentansvar för förpackningar anses en produkt vara en förpackning, om produkten är utformad för och avsedd att fyllas vid försäljningsstället och fyller en förpackningsfunktion. Om en engångsartikel är fylld när den säljs vid försäljningsstället, ska även den anses vara en förpackning enligt denna förordning. Enligt denna definition anses muggar och livsmedelsbehållare som fylls på försäljningsstället vara en förpackning och omfattas därmed av producentansvaret. Muggar och livsmedelsbehållare som säljs i detaljhandeln ingår däremot inte i producentansvaret för förpackningar. I samband med att EU:s engångsplastdirektiv införlivas i svensk rätt kommer dock även dessa att omfattas av producentansvar.

Förändringarna i förpackningsdirektivet innebär ett större fokus på att främja återanvändning av förpackningar och medlemsstaterna uppmuntras att vidta åtgärder för att främja återanvändning. En skatt på muggar och livsmedelsbehållare kan vara en sådan åtgärd som främjar en ökning av andelen återanvändbara förpackningar och en åtgärd som används för att förebygga uppkomst av förpackningsavfall.

Förpacknings- och tidningsinsamlingen (FTI) införde i maj 2019 differentierade avgifter utifrån plastförpackningarnas återvinningsbarhet. Det är ännu för tidigt att se hur detta påverkat förpackningarnas utformning. Flera företag och organisationer som vi har talat med

³⁴ Se www.pulpac.com/the-technology/. Läst 2020-05-20.

³⁵ Se www.metsaboard.com/Media/Product-news/Pages/Lidloc-from-Metsa-Board-breaking-new-ground-in-paperboard-cup-design.aspx. Läst 2020-06-03.

har dock uppgett att de differentierade avgifterna påverkar deras val av förpackning.

Vidare kommer muggar och livsmedelsbehållare snart att omfattas av ytterligare åtgärder enligt engångsplastdirektivet, nämligen krav på minskad förbrukning, utökat producentansvar och medvetandehöjande åtgärder samt märkningskrav i fråga om muggar. Det utökade producentansvaret innebär i fråga om muggar och livsmedelsbehållare att producenterna ska svara för kostnaderna för medvetandehöjande åtgärder samt insamling, uppstädning, transport och behandling av avfall.

Engångsplastprodukter i form av muggar och livsmedelsbehållare berörs också av engångsplastdirektivets krav på minskad förbrukning (artikel 4 och bilaga A). Detta innebär att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att på ett ambitiöst och bestående sätt minska förbrukningen och på ett påtagligt sätt vända trenden av en ökande förbrukning. Åtgärderna kan omfatta nationella mål för minskad förbrukning, åtgärder som säkerställer att återanvändbara alternativ tillhandahålls vid försäljningsstället och ekonomiska instrument som säkerställer att plastprodukter för engångsbruk inte erbjuds slutkonsumenterna kostnadsfritt. Åtgärderna ska leda till en mätbar kvantitativ minskning av förbrukningen senast 2026 jämfört med 2022.

Vi gör bedömningen att de medvetandehöjande åtgärder som producenterna ska ansvara för kan utgöra ett bra komplement till en skatt. En skatt antas få ökad effekt om den samtidigt kompletteras med information som informerar om varför det är viktigt att minska förbrukningen.

Bokstavsutredningen (M 2019:A) ska ta fram förslag på hur engångsplastdirektivet ska införlivas i svensk rätt. Det ingår även i uppdraget att överväga vissa andra åtgärder, bland annat för muggar och livsmedelsbehållare. Vi skriver om detta i kapitel 4 (avsnitt 4.5.9). Det är svårt att förutse om dessa alternativ kan få samma effekt på minskad förbrukning som en skatt. Bland annat ska de enligt uppdragsbeskrivningen överväga ett krav på att erbjuda flergångsalternativ vid försäljningsställena. Ett sådant krav bör kunna vara ett bra komplement till skatten, eftersom det ger konsumenter större möjlighet att välja bort engångsalternativet. Bokstavsutredningen ska också undersöka möjligheterna att förbjuda muggar och livsmedelsbehållare av plast för engångsbruk, dock inte muggar gjorda av papp med plastad

insida. Muggar och livsmedelsbehållare helt i plast står för 40 procent (cirka 400 miljoner stycken) av den totala mängden muggar och livsmedelsbehållare. Vi vet ännu inte vad bokstavsutredningen kommer att föreslå, men om det slutligen blir ett nationellt förbud av muggar och livsmedelsbehållare helt i plast så försvinner en stor del av de artiklar som skatten baseras på från marknaden. Det mest troliga är dock att muggar och livsmedelsbehållare i plast ersätts av alternativ i papp med plastad insida, varför en skatt vid ett sådant förbud skulle vara viktig för att styra mot ökad flergångsanvändning eller mot användning av material som inte innehåller plast.

Slutsatser

Som redogjorts för ovan finns det i dag ett antal initiativ från privata aktörer men också nyligen införda eller planerade regleringar som har som mål att vända trenden mot en minskad användning av engångsartiklar. I dag har vi inte tillräcklig information om effekten av dessa åtgärder. Vi bedömer dock att införda och planerade regleringar inte i tillräckligt hög grad styr mot de beteendeförändringar som är nödvändiga för att åstadkomma en minskad förbrukning av muggar och livsmedelsbehållare. Vi bedömer vidare att det finns goda förutsättningar att en skatt kan komplettera befintliga och planerade styrmedel och samtidigt ge en positiv skjuts i rätt riktning för påbörjade privata initiativ.

8.3 Är skatt ett möjligt och lämpligt styrmedel här?

8.3.1 Inledning

Vi har ovan konstaterat att det finns ett miljöproblem med muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk, och att det kan finnas behov av ytterligare åtgärder för att komma till rätta med problemet. Frågan är då om en skatt på dessa engångsartiklar är ett möjligt och lämpligt styrmedel. Viktiga delfrågor är då om det finns det några hinder mot beskattning, om det går att avgränsa och definiera det skattepliktiga området, vad EU-rätten säger, vad det finns för administrativa aspekter att ta hänsyn till, om en skatt är ett effektivt styrmedel mot de mål vi vill uppnå och om skatt i så fall är rätt styrmedel

eller om det finns något annat styrmedel som är lämpligare. Dessa frågor behandlar vi här nedan.

8.3.2 Finns det några hinder mot beskattning?

Finns hinder mot beskattning genom att produkterna redan omfattas av annan punktskatt?

För att undvika att samma produkter omfattas av flera punktskatter bör den nya skatten på engångsartiklar enligt kommittédirektiven inte omfatta sådana produkter som redan beskattas enligt annan punktskattelagstiftning, till exempel lagen (1994:1563) om tobaksskatt eller lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar. Muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk är dock inte föremål för punktbeskattning enligt någon befintlig eller planerad lagstiftning.

Finns hinder mot beskattning genom att produkterna är eller kommer att bli förbjudna?

För att de åtgärder som föreslås ska vara kostnadseffektiva bör skatten enligt kommittédirektiven i regel endast tas ut på produkter som får tillhandahållas. I den mån vissa typer av artiklar är förbjudna bör sådana artiklar således undantas från beskattning, om det inte kan anses vara motiverat att inkludera dem ändå av exempelvis administrativa skäl för att undvika gränsdragningsproblem.

Vi kan konstatera att muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk i dagsläget får tillhandahållas på marknaden. Engångsplastdirektivet³⁶ innehåller dock krav på åtgärder som omfattar vissa plastprodukter för engångsbruk, däribland muggar och livsmedelsbehållare. När det gäller livsmedelsbehållare är det dock endast de som är gjorda av expanderad polystyren som förbjuds från marknaden. Även produkter av oxo-nedbrytbar plast förbjuds från marknaden. Muggar och livsmedelsbehållare av andra plastmaterial (inkluderar även pappmuggar med plastad insida) omfattas i stället av krav på minskad förbrukning, utökat producentansvar och medvetandehöjande åtgärder. Muggarna

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, det s.k. engångsplastdirektivet.

omfattas även av märkningskrav. Vad dessa krav innebär beskrivs närmare i kapitel 4.

Inom ramen för kravet på att åstadkomma en minskad förbrukning är det dock möjligt att införa ett nationellt förbud av de muggar och livsmedelsbehållare som inte förbjuds på EU-nivå (se artikel 4 och bilaga A). Bokstavsutredningen om genomförande av engångsplastdirektivet (M 2019:A) har som redan nämnts i uppdrag att utreda ett nationellt förbud mot muggar och livsmedelsbehållare av plast för engångsbruk, men ett sådant förbud ska enligt utredningsdirektiven inte omfatta pappmuggar som invändigt klätts med en tunn plastfilm.

Utifrån detta kan vi konstatera att även om en del muggar och livsmedelsbehållare förbjuds från marknaden så gäller det långt ifrån alla. Det finns därmed inte hinder mot beskattning av det skälet att produkterna är eller kommer att förbjudas från marknaden.

8.3.3 Går det att avgränsa och definiera det skattepliktiga området?

Inledning och utgångspunkter

Vilka varor som ska omfattas av skatten bör vara tydligt avgränsat inte minst för att det ska vara enkelt för de skattskyldiga att avgöra om punktskatt ska betalas eller inte. Även för att tillämpning och kontroll av en skatt ska fungera måste det vara praktiskt möjligt att kunna fastställa att en viss vara omfattas av skatteplikt. Det behövs därför definitioner som täcker in de produkter som ska omfattas av skatten och tydligt avgränsar dessa mot produkter som inte ska träffas av skatten. Motsvarande behövs även om något annat styrmedel än en skatt ska införas.

Det följer vidare av 8 kap. 3 § regeringsformen att föreskrifter om skatt till staten ska meddelas genom lag. Sådana föreskrifter hör alltså till det obligatoriska lagområdet och omfattar inte enbart de materiella reglerna utan också regler som avser grunderna för beskattnings- och uppbördsförfarandet. Regeringens möjlighet att meddela föreskrifter är begränsad till verkställighetsföreskrifter. Kravet på lagform innebär att det i lag måste bestämmas och preciseras vilka produkter som ingår i skatteunderlaget.

Det behövs således definitioner av de produkter som ska omfattas av skatten utifrån bland annat typ av artikel och material som artikeln innehåller. Ledning bör i första hand sökas i redan befintliga definitioner. Det är vidare viktigt att undvika definitioner som riskerar att leda till tillämpningsproblem.

Definitioner av engångsartiklar och liknande

Enligt kommittédirektiven är en engångsartikel en produkt som är avsedd för engångsanvändning eller användning vid ett fåtal tillfällen eller under en mycket begränsad användningstid.

I engångsplastdirektivet finns det en definition av ”plastprodukt för engångsbruk” (se artikel 3.2). Det är en produkt som helt eller delvis består av plast och som inte har utformats, konstruerats eller släppts ut på marknaden för att under sin livscykel återanvändas flera gånger genom att sändas tillbaka till en producent för att återfyllas eller återanvändas för samma ändamål som den utformades för. Kommissionen har fått i uppdrag att senast den 3 juli 2020 utarbeta riktlinjer om de om plastprodukter för engångsbruk som direktivet omfattar (se artikel 12 i direktivet). Arbetet med riktlinjerna har försenats men väntas bli klart under hösten 2020.

I lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar innehåller definitionen av en bärkasse i stället ett krav om att bärkassen inte ska vara avsedd för varaktigt bruk. I motiveringen och författningskommentaren anges närmare vad detta innebär (prop. 2019/20:47 s. 26 och 50). Där sägs att skatten är avsedd att omfatta sådana plastbärkassar av engångskaraktär som typiskt sett tillhandahålls inom detaljhandeln för att kunder ska kunna packa eller bära varor som köpts i affären. Exempel på sådana kassar är plastkassar som tillhandahålls vid kassan eller på annan plats vid försäljnings- eller varuutlämningsställe. Ett annat exempel är små plastpåsar av engångskaraktär som tillhandahålls konsumenter för att fyllas med varor, till exempel fruktpåsar, godispåsar och fryspåsar. Bärkassar avsedda för varaktigt bruk (s.k. flegångskassar) omfattas inte av skatten. Med avsedda för varaktigt bruk menas bärkassar som har ett syfte att återanvändas flertalet gånger. Bärkassarna ska alltså vara avsedda att användas av konsumenter under en längre tid. Materialet i bärkassarna är starkare för att hålla längre och kan variera mellan olika typer av bärkassar. Exempel på

material som kan användas i sådana typer av bärkassar är low density polyeten (LDPE), woven polypropen, non-woven polypropen och återvunnen polyester till exempel från PET-flaskor.

Muggar och livsmedelsbehållare enligt engångsplastdirektivet

De muggar och livsmedelsbehållare som avses här motsvarar i princip de plastprodukter för engångsbruk som omfattas av krav på minskad förbrukning enligt artikel 4 i engångsplastdirektivet. Direktivet innehåller dock inte någon definition av vare sig mugg eller livsmedelsbehållare. Viss information om vilka produkter som avses ges ändå i direktivet genom att det framgår kriterier om produkternas avsedda användning och genom att produkterna särskiljs mot andra produkt-kategorier, såsom dryckesbehållare, tallrikar och flexibla omslag. Det anges även några exempel på livsmedelsbehållare i punkt 12 i ingressen. Kriterierna och exempen redovisas i det följande.

De engångsplastprodukter som omfattas av artikel 4 och bilaga A är:

1. Muggar, inklusive lock.
2. Livsmedelsbehållare, det vill säga behållare såsom lådor, med eller utan lock, som används för livsmedel som
 - a) är avsedda att konsumeras direkt, på försäljningsstället eller på en annan plats,
 - b) vanligtvis konsumeras direkt ur behållaren, och
 - c) är redo att konsumeras utan någon ytterligare beredning, såsom tillagning, kokning eller uppvärmning,inklusive livsmedelsbehållare som används för snabbmat eller andra måltider som är avsedda att konsumeras direkt, utom dryckesbehållare, tallrikar och paket och omslag som innehåller livsmedel.

I direktivet görs åtskillnad mellan muggar och dryckesbehållare. Dryckesbehållarna är kärl som är avsedda för vätskor med en kapacitet av högst tre liter. Som exempel nämns dryckesflaskor och kompositdryckesförpackningar, inklusive korkar och lock, som används för öl, vin, vatten, förfriskningar i flytande form, juice och nektar, snabbdrycker eller mjölk. Dryckesbehållare i glas eller metall omfattas

dock inte även om de har korkar och lock som är gjorda av plast. Vidare omfattas inte heller dryckesbehållare som är avsedda att användas för livsmedel för speciella medicinska ändamål. För muggar anges inte någon specifik kapacitet för hur mycket vätska de kan rymma. Skälet till det är troligen att muggar typiskt sett endast rymmer en mindre mängd dryck som motsvarar intaget för en person vid ett tillfälle. Flaskor och dunkar kan innehålla betydligt större mängder. Livsmedelsbehållare särskiljs också bland annat från kategorin ”omslag av ett flexibelt material eller en förpackning som innehåller livsmedel som är avsedda att konsumeras direkt ur förpackningen eller omslaget utan ytterligare beredning”. Det framgår inte närmare vad som menas med flexibelt material, men att ett material är flexibelt innebär i regel att den enkelt kan böjas utan att gå sönder.

I direktivets artikel 12 anges att när det gäller att avgöra om en livsmedelsbehållare ska anses vara en plastprodukt för engångsbruk vid tillämpningen av direktivet spelar, förutom de kriterier i bilagan som rör livsmedelsbehållare, även sannolikheten för att den ska bli skräp på grund av behållarens volym eller storlek, i synnerhet vad gäller enportionsbehållare, en avgörande roll. EU-kommissionen ges i samma artikel i uppdrag att i samråd med medlemsstaterna senast den 3 juli 2020 ta fram riktlinjer som även ska innehålla exempel på de produkter som direktivet omfattar. Arbetet med riktlinjerna har försenats men väntas bli klart under hösten 2020.

De ovannämnda kriterierna för livsmedelsbehållare är kumulativa. För att en behållare ska omfattas ska den för det första vara till för mat som är avsedd för omedelbar konsumtion. Att maten vanligtvis äts direkt ur behållaren bör innebära att den inte ska behöva flyttas över i en tallrik eller liknande före intag. Detta avgörs bland annat av behållarens utformning. Vidare kan medföljande engångsbestick tala för att maten är avsedd att ätas direkt ur behållaren. Att maten ska kunna ätas direkt utan ytterligare beredning bör innebära att den är färdigtillredd då den tillhandahålls konsumenten. I direktivets ingress i punkten 12 anges exempel på livsmedelsbehållare som ska anses omfattas av direktivet. Dessa exempel är snabbmatsbehållare eller lådor för måltider, smörgåsar, wraps och sallader med kall eller varm mat eller behållare för livsmedel som innehåller färska eller bearbetade livsmedel som inte kräver någon ytterligare beredning, såsom frukter, grönsaker och efterrätter. Exempel på livsmedelsbehållare som inte bör omfattas är behållare med torkade livsmedel

eller livsmedel som säljs kalla och som kräver ytterligare beredning, behållare som innehåller livsmedel i mängder som är större än en enskild portion och enportionsbehållare för livsmedel som säljs i mer än en enhet.

Vi bedömer utifrån det sagda att alla engångsmuggar, inklusive eventuella lock, som är helt eller delvis av plast (t.ex. pappmuggar med plastad insida) hör till kategorin muggar i direktivet. Livsmedelsbehållare bedöms vara engångsbehållare, inklusive eventuella lock, som är helt eller delvis av plast (t.ex. papplådor med plastad insida) och som är till för mat avsedd för omedelbar konsumtion och som inte ska beredas ytterligare före intag samt vanligen äts direkt ur behållaren. Det är exempelvis sådana lådor som ofta används för hämtmat eller snabbmat som ska ätas direkt ur behållaren. Däremot ingår inte behållare för mat som behöver beredas ytterligare före intag, till exempel behållare med fryst färdigmat som behöver värmas eller torr mat där kokande vatten behöver tillföras före konsumtion. Eftersom flexibla omslag för livsmedel utgör en egen kategori enligt direktivet ingår inte heller dessa i kategorin livsmedelsbehållare.

Tulltaxans indelning i KN-nummer

I vissa punktskattelagstiftningar används tulltaxans indelning i KN-nummer³⁷ för att avgränsa det skattepliktiga området. De varor som skatt på kemikalier i viss elektronik ska betalas för definieras med hjälp av tulltaxans indelning i KN-nummer. Inom bränslebeskattningen (energi- och koldioxidskatt på bränslen som används för motor drift eller uppvärmning samt svavelskatt på svavelinnehållet i vissa bränslen) definieras de flesta bränslen genom sina KN-nummer. Även inom tobaksbeskattningen sker avgränsningen för vad som är skattepliktigt snus respektive skattepliktig tuggtobak genom hänvisning till tulltaxan. Vidare är exempelvis Tullverkets system för de som ska importera varor till Sverige och SCB:s importstatistik uppbyggda utifrån KN-nummer.

Fördelarna med att använda KN-nomenklaturen för att avgränsa det skattepliktiga området är flera. Eftersom koderna används internationellt i samband med export och import av varor förstås de över

³⁷ Med KN-nr förstås nummer i Kombinerade nomenklaturen enligt kommissionens förordning (EG) nr 2031/2001 av den 6 augusti 2001, om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan.

hela världen. Vidare utgör de ett system för hur olika varugrupper ska avgränsas gentemot varandra. Det finns varuhandböcker, förklarande anmärkningar, tidigare meddelade klassificeringsbesked och omfattande rättspraxis att söka ledning i vid osäkerhet om till vilket KN-nummer en viss vara ska hänföras.

KN-nomenklaturen är dock uppbyggd utifrån helt andra syften än beskattning och kan i vissa fall bli otymplig att använda i skattesammanhang. För våra syften skulle vi behöva använda koder för både förpackningstyp (förpackningsmaterial, storlek, struktur m.m.) och produktinnehåll (typ av dryck eller livsmedel) för att avgränsa skatteplikens omfattning. För fyllda förpackningar är det i regel produktinnehållet och inte förpackningen som styr tulltaxeindelningen. En annan sak som behöver beaktas är att plast till viss del kan ingå i pappersförpackningar enligt tulltaxeindelningen. Både rena pappersförpackningar och pappersförpackningar med plast hamnar i samma indelning i tulltaxan. En annan aspekt är att om KN-nomenklaturen används för att bestämma skatteplikten så blir det alltid varans KN-nummer som bestämmer skatteplikten, inte varans tänkta eller faktiska användningsområde. Ännu en nackdel är att tulltaxan ändras ofta, vilket innebär att KN-nummer i lagstiftningen snabbt blir föråldrade.

Sammanfattningsvis finns det fördelar med att använda tulltaxans indelning i KN-nummer för att avgränsa det skattepliktiga området, men samtidigt finns det flera nackdelar eller svårigheter som tyder på att det inte skulle vara den bästa lösningen här.

Även när lagstiftningen inte hänvisar till KN-nummer kan Tullverket på egen hand ta fram varukoder som hjälpverktyg för att underlätta hanteringen vid import av varor som omfattas av punktskatt. Så har Tullverket gjort till exempel när det gäller skatten på plastbärkassar.

Definitioner av plast

Engångsartiklar av plast kan tillverkas av många olika sorters plast. Det framgår av kommittédirektiven att den tänkta skatten bör omfatta bland annat engångsartiklar som innehåller plast och att det även gäller s.k. biobaserade plaster och bionedbrytbara plaster. Liksom fossilbaserade plaster bryts inte heller dessa plaster ner i naturlig miljö och de bidrar därför till de negativa miljöeffekter som plast

orsakar vid nedskräpning. Utgångspunkten enligt kommittédirektiven är alltså att skatten ska föreslås omfatta engångsartiklar av bland annat plast oavsett vilken plast det är fråga om.

Plast definieras vanligtvis som ett polymermaterial med eller utan tillsatser. Inom unionsrätten finns definitioner av plast i såväl förpackningsdirektivet som i engångsplastdirektivet. I dessa direktiv definieras ”plast” med utgångspunkt i den definition av polymer som finns i artikel 3.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG. I artikel 3.5 i Reach finns följande definition av polymer.

polymer: ett ämne bestående av molekyler som är uppbyggda av en sekvens av en eller flera typer av monomerenheter. Molekylerna skall vara fördelade över en rad molekylvikter, där skillnaden i molekylvikt främst kan hänföras till skillnader i antalet monomerenheter. En polymer utgörs av

a) en enkel viktmajoritet molekyler som innehåller åtminstone tre monomerenheter kovalent bundna till åtminstone en annan monomerenhet eller annan reaktant,

b) mindre än en enkel viktmajoritet molekyler med samma molekylvikt.

I denna definition avses med ”monomerenhet” en monomers form i en polymer efter reaktionen.

I flera svenska författningar definieras plast med utgångspunkt i den definition som finns i artikel 3.5 Reach. Det är lämpligt att plast i den lagstiftning som nu ska föreslås stämmer överens med övriga definitioner på området, dvs. att definitionen utgår från polymer i artikel 3.5 i Reach och omfattar polymerer som kan ha tillförts tillsatser eller andra ämnen men inte naturliga polymerer som inte blivit modifierade på kemisk väg.³⁸ Definitionen av plast inkluderar då plaster från fossilt ursprung samt plaster som är biobaserade, komposterbara eller på annat sätt nedbrytbara. Alla dessa plaster har likvärdig negativ påverkan på miljön vid nedskräpning. Ett annat skäl att inte göra åtskillnad utifrån plasters olika ursprung är att det skulle öka

³⁸ Exempel på naturliga polymerer är cellulosa, protein och naturgummi.

den administrativa bördan för såväl beskattningsmyndigheten som de skattskyldiga. Ur ett resursförbrukningsperspektiv kan dock plastens ursprung, till exempel återvunnen plast eller plast från förnybara källor, ha betydelse och skulle kunna övervägas som grund för differentiering av skatten. Den tillkommande administrationen som en åtskillnad mellan olika material ger upphov till behovet då beaktas i det sammanhanget.

Slutsatser

Det finns således ett antal befintliga definitioner att utgå ifrån och vi bedömer mot bakgrund av det som redovisats att det är möjligt att avgränsa och definiera det skattepliktiga området i fråga om en skatt på muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som består helt eller delvis av plast.

8.3.4 Vilka EU-rättsliga aspekter behöver beaktas?

Inledning

Skatt på engångsartiklar är inte en punktskatt som har harmoniserats inom EU. Enligt rådets direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt och upphävande av direktiv 92/12/EEG får medlemsstaterna införa skatter på andra produkter än sådana varor som uttryckligen omfattas av direktivet om detta inte leder till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater. Utgångspunkten är alltså att det är upp till varje enskild medlemsstat att inom ramen för den egna kompetensen besluta om en skatt på engångsartiklar ska införas och avgöra hur en sådan skatt ska utformas, förutsatt att skatten inte leder till gränsformaliteter och EU-rätten i övrigt respekteras. Ett svenskt regelverk om en skatt på engångsartiklar måste alltså vara förenligt inte bara med specifika rättsakter utan även med de generella unionsrättsliga reglerna om fri rörlighet, icke-diskriminering och proportionalitet samt statsstödsreglerna. Skatteuttaget (avgränsnings- och differentieringsfrågor), skattskyldigheten och beskattningsförfarandet behöver därför utformas med hänsyn till detta.

Specifika EU-rättsakter på området

Förpackningsdirektivet

I förpackningsdirektivet³⁹ finns bestämmelser som harmoniserar hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall inom EU. Direktivet omfattar alla förpackningar som släpps ut på gemenskapens marknad och allt förpackningsavfall oavsett material. Regler om förebyggande åtgärder finns bland annat i artikel 4. Där sägs att medlemsstaterna ska se till att förebyggande åtgärder genomförs i syfte att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall och minimera förpackningarnas miljöpåverkan. De förebyggande åtgärderna kan bestå av nationella program, incitament genom system för utökat producentansvar i syfte att minimera förpackningarnas miljöpåverkan, eller liknande insatser vilka vid behov kan antas i samråd med ekonomiska aktörer samt konsument- och miljöorganisationer och vars syfte är att sammanföra och dra nytta av de många initiativ som tagits i medlemsstaterna för att förebygga avfall. Vidare sägs att medlemsstaterna ska använda sig av ekonomiska styrmedel och andra åtgärder för att ge incitament för tillämpning av avfallshierarkin, exempelvis de som anges i bilaga IVa till direktiv 2008/98/EG eller andra lämpliga styrmedel och åtgärder. Artikel 4 innehåller även krav på medlemsstaterna att vidta förebyggande åtgärder som specifikt avser att uppnå en varaktig minskning av förbrukningen av tunna plastbärkassar. I övrigt saknas i direktivet krav på förebyggande åtgärder som specifikt avser en viss produktkategori. Direktivet innehåller således inga krav på åtgärder som specifikt avser minskad förbrukning av engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare. Innehållet i direktivet beskrivs mer utförligt i kapitel 4.

Engångsplastdirektivet

Engångsplastdirektivet⁴⁰ kräver att EU:s medlemsstater inför en rad åtgärder för att minska plastens inverkan på miljön. För muggar och livsmedelsbehållare av plast för engångsbruk ställs i engångsplastdirektivet krav på medlemsstaterna att införa åtgärder för minskad

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, det s.k. förpackningsdirektivet.

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

förbrukning (se artikel 4 och bilaga A i direktivet). Åtgärderna kan omfatta nationella mål för minskad förbrukning, åtgärder som säkerställer att återanvändbara alternativ tillhandahålls slutkonsumenterna vid försäljningsstället, ekonomiska instrument såsom instrument som säkerställer att plastprodukter för engångsbruk inte erbjuds slutkonsumenterna kostnadsfritt vid försäljningsstället samt avtal mellan myndigheter och berörda ekonomiska sektorer. Medlemsstaterna får även införa marknadsbegränsningar i syfte att förhindra att sådana produkter leder till nedskräpning genom att säkerställa att de ersätts med alternativ som kan återanvändas eller som inte innehåller plast. Åtgärderna får variera beroende på miljöpåverkan av dessa plastprodukter för engångsbruk under deras livscykel, inbegripet när de leder till nedskräpning. Åtgärderna måste vara proportionella och icke-diskriminerande. Innehållet i direktivet beskrivs mer utförligt i kapitel 4.

Statsstödsreglerna

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) innehåller regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens på den inre marknaden. Bland dessa regler finns bestämmelser om statligt stöd. Bestämmelserna återfinns i artiklarna 107–109 i EUF-fördraget och har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna gynnar vissa företag eller viss produktion ekonomiskt. Dessa bestämmelser måste beaktas vid utformningen av en ny punktskatt.

Enligt artikel 107.1 EUF-fördraget är i princip allt statligt stöd – av vilket slag det än är – förbjudet, om stödet snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. För att det ska vara fråga om statligt stöd ska alltså fyra kriterier vara uppfyllda: 1) stödet ska ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, 2) stödet ska snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen, 3) stödet ska gynna vissa företag eller viss produktion, och 4) stödet ska påverka handeln mellan medlemsstaterna.

En skatt som träffar endast vissa företag eller viss produktion kan i vissa fall innebära att skatten utgör statligt stöd, om de företag som inte träffas av skatten anses gynnade. För att avgöra om selektivitets-kriteriet är uppfyllt används en trestegsmetod som fastställts i EU-

domstolens praxis.⁴¹ Dessutom kan undantag från skatten innebära statligt stöd.

Reglerna om statligt stöd vilar på ett system med förhandsgranskning. Medlemsstaterna måste enligt artikel 108.3 EUF-fördraget anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till EU-kommissionen. Kommissionen kan alltså efter prövning förklara att en statlig stödåtgärd anses förenlig med den inre marknaden enligt vissa kriterier som anges i artikel 107.2 och 107.3 EUF-fördraget. Innan kommissionen har gett sitt godkännande får åtgärden inte vidtas. Kommissionen får även enligt artikel 108.4 EUF-fördraget anta förordningar avseende de kategorier av statligt stöd som rådet har fastställt som möjliga att undanta från förfarandet i artikel 108.3 EUF-fördraget. Med stöd av denna bestämmelse har kommissionen utfärdat förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget samt förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse. Genom dessa förordningar undantas vissa kategorier av stöd respektive stöd som i förhållande till en enskild stödmottagare inte överstiger 200 000 euro under en treårsperiod, från kravet på förhandsanmälan.

Unionsrätten i övrigt

Vidare måste hänsyn tas till bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) om fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital på den inre marknaden samt de grundläggande principerna om likabehandling och icke-diskriminering. Inre marknadsreglerna innebär bland annat att det ska gå att handla utan handelshinder och tullar mellan medlemsländerna samt att företag ska kunna erbjuda sina tjänster och varor inom hela EU. Varor som är godkända i ett medlemsland ska i princip vara godkända även i andra EU-länder. Principerna om likabehandling och icke-diskriminering innebär bland annat att utländska varor, tjänster, företag, arbetstagare och kapital måste ges samma behandling som inhemska varor

⁴¹ Se EU-domstolens dom den 21 december 2016, kommissionen/World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 54 och däri angiven rättspraxis.

och tjänster etc. Vidare ska lika fall behandlas lika och olika fall behandlas olika, om det inte finns objektiva godtagbara skäl för särbehandling.

En svensk punktskatt på en viss vara får alltså inte skapa hinder för den fria rörligheten för varor eller leda till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater. Den får inte heller leda till en mindre förmånlig behandling av varor från andra medlemsstater. All form av direkt eller indirekt diskriminering på grund av nationalitet av företag som är etablerade i en annan medlemsstat måste undvikas. Begränsningarna gäller såväl skattens utformning som det administrativa sättet att ta ut skatten.

En skatt på engångsartiklar samt skatteförfarandet måste alltså utformas på ett sätt som inte riskerar att hindra den fria rörligheten eller leda till gränsformaliteter mellan medlemsländerna. Vid skatteuttaget ska ingen åtskillnad göras mellan varor som tillverkas här och varor som förs in hit från ett annat medlemsland, utan varorna ska beskattas på lika sätt oavsett deras ursprung och var företaget som tillhandahåller varorna är etablerat någonstans. Om dessa hänsyn tas när förslagen utformas så kommer förslagen inte innebära en mindre förmånlig skattebehandling av en vara på grund av att den tillhandahålls av ett företag från ett annat medlemsland eller utgöra hinder för den fria rörligheten eller leda till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater.

8.3.5 Vilka uppbördsfrågor och administrativa aspekter behöver beaktas?

Går det att få till en fungerande uppbörd för en skatt?

Det är en förutsättning om en skatt på engångsartiklar ska införas att det går att få till en fungerande uppbörd. För att säkerställa att skatten efterlevs behövs också en fungerande kontroll. Detta avsnitt syftar till att i stora drag beskriva vad som kan föreslås i fråga om detta och vilka hänsyn som behöver tas vid utformning av förslagen.

Om en skatt på engångsartiklar införs räknas den som en statlig punktskatt. Punktskatter tas ut på särskilt utvalda varor eller tjänster med syftet att stärka statens finanser eller för att styra konsumtionen av de aktuella varorna eller tjänsterna i en för samhället önsk-

värd riktning. I Sverige regleras punktskatter i separata punktskattelagar för olika varugrupper och tjänster som har utformats utifrån de särskilda förhållanden som gäller för respektive bransch och varugrupp samt utifrån lagstiftarens syften med beskattningen. Gemensamt för de olika punktskatterna är dock att beskattningen sker som en ”ett-leds-beskattning”, där skatteuttaget sker en gång hos en aktör som utpekas som skattskyldig. Ett tydligt mönster för svenska punktskatter är också att skattskyldigheten placeras så tidigt som möjligt i handels- eller tjänstekedjan för att begränsa antalet skattskyldiga. Detta underlättar administrationen och efterlevnadskontrollen av punktskatterna. Skattskyldig är därför vanligtvis den som utför tjänsterna eller som tillverkar, importerar eller försäljer de punktskattepliktiga varorna på visst sätt.

Att antalet skattskyldiga begränsas av administrativa och kontrollmässiga skäl är önskvärt även när det gäller en skatt på engångsartiklar. Som utgångspunkt bör därför skattskyldigheten placeras hos den som först befattar sig med de skattepliktiga varorna i Sverige, dvs. i regel tillverkaren eller importören av varorna. Skattskyldigheten bör då inträda vid tidpunkten för tillverkning, införsel, mottagande respektive import av skattepliktiga varor.

Om de aktörer som tillhandahåller produkterna direkt till konsumenter blev föremål för skattskyldighet skulle detta i och för sig kunna vara fördelaktigt för skattens styrning. En sådan ordning är dock inte lämplig mot bakgrund av att antalet skattskyldiga skulle bli alltför omfattande.

Av administrativa skäl kan även en tröskelregel för yrkesmässiga aktiviteter föreslås som undantar införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor i mycket ringa omfattning. En sådan tröskelregel finns i lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar. Därutöver kan det även finnas skäl att undanta en fysisk persons tillverkning, införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som är avsedda för den fysiska personens eller dennes familjs personliga bruk.

Att skattskyldighet inträder redan vid tillverkning, införsel respektive import kan innebära att skatt ska betalas redan innan den som är skattskyldig hunnit sälja och få betalt för varorna. Skatten kan därmed ge upphov till likviditetsproblem för den som är skattskyldig. För att undvika sådana likviditetsproblem finns det i flertalet punktskattelagstiftningar bestämmelser som gör det möjligt för särskilt godkända aktörer att skjuta upp beskattningen till en senare tid-

punkt än tidpunkten för tillverkning, införsel eller import. Regleringen innebär att skattskyldighetens inträde skjuts upp då varor levereras från en godkänd lagerhållare⁴² till en annan godkänd lagerhållare, och att skattskyldighet inträder först när varorna levereras till en köpare som inte är godkänd lagerhållare, tas till eget försäljningsställe för detaljförsäljning, tas i anspråk för annat ändamål än försäljning eller då godkännandet återkallas. På det här sättet behöver inte skatt redovisas och betalas varje gång varorna levereras vidare mellan godkända lagerhållare, utan först när varorna lämnar den sista godkända lagerhållaren i kedjan ska skatten redovisas och betalas. Godkända lagerhållare kan därmed hålla ett obeskattat lager och de likvida påfrestningarna blir mindre än om lagret skulle vara beskattat. Ett system med godkända lagerhållare kan således införas av dessa skäl. För skattskyldiga som inte har godkännande som lagerhållande inträder skattskyldighet redan vid tidpunkten för tillverkning, införsel, mottagande respektive import.

I skatteförfarandelagen (2011:1244) finns bestämmelser om förfarandet vid beskattning och dessa bestämmelser tillämpas för alla skatter utom de som uttryckligen undantagits. Dessa bestämmelser bör kunna tillämpas även i fråga om en skatt på engångsartiklar. Det innebär även att Skatteverket som huvudregel blir beskattningsmyndighet. Vid viss import bör i stället Tullverket vara beskattningsmyndighet och förfarandet följer då av bestämmelserna i tullagen (2016:253).

Hur är det med den administrativa bördan?

Om skatten införs kommer den att innebära nya arbetsuppgifter för de myndigheter som ska tillämpa och kontrollera regelverket såväl som för de företag som ska efterleva reglerna. Vi ska enligt våra direktiv beakta administrativa aspekter och eftersträva generella och enkla regler för att begränsa den administrativa bördan för berörda aktörer och myndigheter. Motsvarande önskemål om att begränsa den tillkommande administrationen gäller i princip också om vi skulle föreslå något annat styrmedel än en skatt.

⁴² En godkänd lagerhållare är en fysisk eller juridisk person som fått godkännande från Skatteverket att yrkesmässigt hantera skattepliktiga varor i obeskattat skick.

Omfattningen av den administration som skatten ger upphov till beror på flera faktorer, bland annat på antalet skattskyldiga och på hur skatten tas ut. Det går att begränsa den tillkommande administrationen genom att utforma skatteuttaget, skattskyldigheten och förfarandet med hänsyn till detta.

Ur miljösynpunkt kan det vara önskvärt att ta ut skatten med så hög precision som möjligt, så att beskattningen står i proportion till produkternas samlade livscykelkostnad och produkter med lägre miljöpåverkan får en lägre skattenivå än produkter med en högre miljöpåverkan. En alltför hög precision för skattens miljöstyrande effekt kan dock vara oförenligt med kravet på att skatten ska vara lätt att tillämpa och administrera för de företag och myndigheter som berörs av den. En skatt på engångsartiklar kan exempelvis tas ut efter vikt, volym eller per enhet och differentieras mellan olika slags material. Olika skattesatser och differentieringsgrunder ökar dock den administrativa kostnaden för att hantera skatten och gör skatten mer komplicerad att tillämpa och kontrollera. Varje krav på differentiering av skatten för med sig en ökad komplexitet i skattesystemet och en ökad börda i administrativt hänseende, jämfört med om en odifferentierad skatt tas ut.

Som redan nämnts är det vanligt på punktskatteområdet att skattskyldigheten placeras tidigt i handelskedjan, vilket begränsar antalet skattskyldiga och minskar den administrativa bördan för myndigheterna. Vidare blir det även färre aktörer som behöver befatta sig med skatten och följa de skyldigheter som skatten medför. Dessutom kan en tröskelregel för yrkesmässiga aktiviteter begränsa antalet skattskyldiga ytterligare och därmed också minska administrationen, särskilt om det kan väntas bli många små företag som importerar skattepliktiga varor.

De skattskyldiga kommer att behöva redovisa, dokumentera och betala skatt. Hur mycket tid de behöver lägga ner på det löpande arbetet med skatten beror på formerna och omfattningen för detta samt även på hur ofta det ska göras.

För Skatteverket och Tullverket kommer skatten att innebära en ökad arbetsbelastning vid införandet och sedan en löpande hantering av deklARATIONER och kontroller samt service till företagen. Om elektroniska och automatiserade system kan tillämpas så långt som möjligt håller detta nere den administrativa hanteringen. Det är rimligt att tro att ett elektroniskt deklareringsförfarande kan tillämpas för i

vard fall svenska aktörer och även för de som företräds av deklara-tionsombud här. Däremot kanske eventuella kontroller får ske manu-ellt. Det beror bland annat på vad som behöver kontrolleras. Ju fler skattesatser och differentieringsgrunder som ska tillämpas, desto fler saker behöver kontrolleras.

Beskattningsbeslut och andra beslut kommer att kunna över-klagas till allmän förvaltningsdomstol, men skatten bör inte påverka domstolarnas arbetsbörda i någon större mån.

8.3.6 Vad har en skatt för potential att kunna nå målen?

Inledning

En skatt på engångsartiklar syftar i huvudsak till att styra mot ökad resurseffektivitet och cirkularitet samt minskad miljöpåverkan. Syftet med en skatt på muggar och livsmedelsbehållare är att den ska leda till en beteendeförändring hos konsumenter och näringsidkare. Det ska i sin tur minska förbrukningen av sådana engångsartiklar. Tanken är att konsumenter och näringsidkare ska välja bort de beskattade engångsartiklarna till förmån för motsvarande produkter som kan användas många gånger alternativt engångsartiklar av andra material som är bättre för miljön. En ökad användning av produkter som kan användas flera gånger kan också förebygga nedskräpning och avfall, eftersom det blir färre engångsartiklar som är i omlopp. En minskning av mängden producerade varor minskar i sin tur råvaruuttaget och energiåtgången och växthusgasutsläppen i samband med produktion. Minskade mängder avfall leder även till minskade transporter och växthusgasutsläpp vid avfallshanteringen.

Muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk bedöms kunna utgöra sådana engångsartiklar som kommittédirektiven avser, efter-som de är avsedda för engångsanvändning och ofta är gjorda helt eller delvis av plast, förbrukar resurser samt leder till såväl nedskräpning som andra negativa miljöeffekter. Frågan är då om en skatt är ett effektivt styrmedel mot de mål vi vill uppnå, dvs. om skatten rätt utformad kan åstadkomma en beteendeförändring hos konsumenter och näringsidkare som minskar förbrukningen av dessa engångsartiklar och därigenom kan leda till miljövinster. Den frågan behandlar vi här nedan. I avsnitt 8.3.7 ställer vi sedan frågan om skatt är rätt styrmedel eller om det finns något annat styrmedel som är mer lämpligt.

Skatter och avgifter på muggar i andra länder

Diskussioner om att införa en skatt eller avgift på engångsmuggar som används för avhämtning har förts i ett flertal länder, däribland Storbritannien (Skottland och England), Irland, Tyskland och Spanien. England har valt att inte införa avgiften, men i övriga länder kvarstår planerna på att införa olika avgifter. Se kapitel 4 för mer information om de planerade avgifterna och kapitel 11 för en mer utförlig diskussion om effekterna av avgifterna.

Det finns vissa internationella erfarenheter att hämta av att skatter och avgifter i andra sammanhang har lett till en minskad förbrukning av de varor som beskattas eller avgiftsbeläggs. Vi skriver om detta i avsnitt 8.3.7 (avsnittet ”Jämförelser mellan olika tänkbara styrmedel”).

Vad kan skatten styra mot?

Vad finns det för alternativ?

Det som påverkar vad skatten kan styra mot är bland annat vad det finns för alternativ till de beskattade produkterna. Vad finns det då för alternativ som kan ersätta engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare helt eller delvis av plast?

Produkter som kan användas många gånger är alternativ som kan ersätta engångsartiklar av plast. Skatten har potential att styra mot en ökad användning av muggar och livsmedelsbehållare för flergångsbruk. Det kan ske genom att konsumenten själv tar med en mugg och livsmedelsbehållare som fylls på försäljningsstället, eller att konsumenten köper in sig i ett pantsystem för flergångsalternativ som tillhandahålls via försäljningsstället. De matställen som i dag fyller mat och dryck på stället har goda möjligheter att erbjuda kunden ett alternativ till engångsartiklar. Det kan bli svårare för de som köper in redan färdigförpackad mat att erbjuda detta i en flergångsbehållare.

Andra alternativ som skatten kan styra mot är engångsmuggar och engångsbehållare av material som inte innehåller plast, till exempel artiklar som är helt i papper eller andra naturmaterial såsom bagasse, plamblad, vetestrå eller bambu. De flesta av dessa har dock i dag en plastbarriär för att skydda mot vätska och fett.

Ur ett resurseffektivitetsperspektiv är det att föredra att skatten styr mot flergångsalternativ. Om skatten i stället styr mot ett ökat

utbud av plastfria engångsartiklar så minskar inte nedskräpningen, eftersom samma mängd engångsartiklar ändå finns i omlopp, men däremot minskar miljöeffekterna vid nedskräpning på grund av att engångsartiklar utan plast har betydligt kortare nedbrytningstid i naturen. En ökad användning av engångsartiklar av naturmaterial betyder också ökad förbrukning av material som kommer från skogsråvaror, sockerrör och liknande. Det kan finnas en risk att det i stället konkurrerar ut annan markanvändning och det finns många produkter som konkurrerar om bland annat den svenska och nordiska skogsråvaran.

Andra alternativ som skatten kan styra mot är material som inte är att föredra ur ett miljöperspektiv, som till exempel livsmedelsbehållare i aluminium. Sådana används i dag på vissa restauranger för avhämtning av mat.

Det finns i dag inga plastfria muggar på marknaden. Även de som är gjorda av till exempel papp har en beläggning eller skyddande vätskebarriär av någon typ av polymer. Det finns muggar som är gjorda av papper med ett väldigt tunt plastskikt, s.k. dispersionsbestrukna muggar, som innebär att en beläggning målats på. Beläggningen är dock en polymer. Livsmedelsbehållare utan plast används i dag till viss hämtmat som fylls på stället och som ska intas relativt omgående. Exempel på sådan mat är pizza, korv och hamburgare.

Baserat på att det i dag finns ett begränsat utbud av muggar och livsmedelsbehållare utan plast så kan en skatt ha god potential att styra mot en ökad användning av flegångsartiklar. Det är även rimligt att anta att en skatt på muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som innehåller plast kommer att driva på utvecklingen mot fler plastfria engångsartiklar.

Vilken betydelse kan en skatt få för att ändra beteenden och drivkrafter?

Det finns en del som talar för att en skatt som ett ekonomiskt styrmedel kan få betydelse för näringsidkares och konsumenters beteende. Genom en skatt kan de externa kostnader som konsumtionen av engångsartiklarna orsakar – till exempel miljökostnader som uppstår i resursförbrukning, avfallshantering och vid nedskräpning – internaliseras i priset på dessa. De skattepliktiga varorna fördyras i konsumentledet genom att de skattskyldiga företagen övervältrar skattekostna-

den på slutkonsumenterna. En ökad prissignal i form av en skatt kan därmed få aktörerna att i mindre grad efterfråga engångsartiklar till förmån för mer miljövänliga och cirkulära alternativ. Som exempel kan nämnas att införandet av skatten på plastbärkassar har lett till att flera av de stora livsmedelskedjorna har minskat försäljningen av plastbärkassar med 70 procent.⁴³

För näringsidkare innebär en skatt som ökar kostnaden för engångsalternativen att de ekonomiska förutsättningarna jämnas ut mellan de som serverar mat och dryck i glas eller muggar och på tallrikar som används flera gånger och de som säljer mat och dryck i engångsartiklar av plast. De näringsidkare som har svårare att ersätta engångsartiklar med flergångsalternativ kommer i ökad grad att efterfråga engångsartiklar som tillverkas i plastfria alternativ och därmed driva på en utveckling mot den sortens produkter.

Slutsatser

En skatt på de aktuella produkterna kan således styra mot en minskad efterfrågan av beskattade produkter och därmed leda till miljövinster på ett sådant sätt att skattens syfte återspeglas. En annan fråga är om en skatt är rätt styrmedel för att åstadkomma detta eller om det finns andra mer lämpliga lösningar. Den frågan behandlas i avsnitt 8.3.7 nedan.

8.3.7 Är skatt rätt styrmedel eller finns det något annat styrmedel som är mer lämpligt?

Inledning

Enligt kommittédirektiven ska vi i den utsträckning som det är motiverat utreda eventuella alternativa lösningar än beskattning som kan minska användningen av engångsartiklar och därmed minska nedskräpningen och uppkomsten av avfall. Om sådana alternativa lösningar bedöms vara mer kostnadseffektiva, eller av andra skäl mer motiverade än beskattning ska lösningarna och konsekvenserna av dessa presenteras.

⁴³ Se www.nyteknik.se/miljo/forsaljningen-av-plastpasa-stortdyker-6998219. Läst 2020-07-20.

I avsnitt 8.3.6 ovan har vi gjort bedömningen att en skatt har potential att styra mot en minskad förbrukning av muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk och därmed leda till miljövinster. Frågan är då om en skatt är rätt styrmedel eller om det finns någon alternativ lösning som är att föredra framför beskattning. Andra tänkbara styrmedel för att minska användningen av de aktuella engångsartiklarna skulle kunna vara förbud, pantsystem (för återvinning eller återanvändning) eller informationsstyrmedel. Dessa beskrivs närmare nedan.

Jämförelser mellan olika tänkbara styrmedel

Inledning

Ett förbud tillämpas ofta om en produkt är så pass miljöfarlig att den helt bör tas bort från marknaden. Här vill vi i stället uppnå en minskad förbrukning. Det finns vissa internationella erfarenheter att hämta av att skatter och avgifter i andra sammanhang har lett till en minskad förbrukning av de varor som beskattas eller avgiftsbeläggs. I Irland har förbrukningen av plastbärkassar minskat med 90 procent efter att man infört en avgift på 1,50 kronor per påse. Miljöskatten som infördes i Belgien på plastbärkassar, plastfolie, aluminiumfolie och plastbestick hade så stor effekt att den avskaffades 2015.⁴⁴ Som nämdes tidigare har den svenska skatten på plastbärkassar lett till en minskad förbrukning av plastbärkassar med 70 procent. I Skottland, Kanada och England har införandet av avgifter som kaféer frivilligt infört lett till att användningen av engångsmuggar minskat med upp till 40 procent.⁴⁵ Skatter och avgifter är ofta lämpliga styrmedel för att uppnå en beteendeförändring, eftersom aktörerna själva har möjlighet att besluta hur stor eller liten minskning de vill uppnå på basis av den skatt eller avgift de behöver betala. Målet uppnås då till en lägre kostnad totalt för hela samhället. En skatt kan dock inte garantera att ett uppsatt mål nås. Administrativa styrmedel såsom förbud eller krav är effektiva för att uppnå ett uppsatt mål, men målet uppnås inte på ett sätt som är mest kostnadseffektivt för samhället.

⁴⁴ OECD (2020), *Preventing single-use plastic waste: implications of different policy approaches*. ENV/EPOC/WPIEEP (2020)10.

⁴⁵ EPECOM (2019), *Expert Panel on Environmental Charging and Other Measures. Rapid review of charging for disposable coffee cups and other waste minimisation measures*.

I kapitel 5 redogör vi kort för vilka kriterier som är vanliga vid val av olika styrmedel. För att föra en diskussion om vilka styrmedel som är bäst lämpade för muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk resonerar vi kring följande kriterier (se beskrivning i kapitel 5):

- Måluppfyllelse
- Kostnadseffektivitet
- Incitament till teknisk utveckling
- Fördelningseffekter.

Måluppfyllelse – minskad förbrukning

Ett *förbud* innebär att en produkt inte längre får sättas på marknaden. Om målet är att alla muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som innehåller plast ska bort från marknaden så nås målet helt om ett förbud införs. En *skatt* kan inte säkerställa att ett sådant mål uppnås. Hur mycket förbrukningen minskar till följd av en skatt beror på skattenivån, konsumenternas priskänslighet och tillgängligheten till andra alternativ.

Måluppfyllelse – minskad miljöpåverkan som orsakas av nedskräpning

Ett *förbud* leder till att muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som innehåller plast inte längre finns på marknaden, men de ersätts troligen med artiklar i andra material som kan skräpa ned. De ersättande produkterna kan dock vara gjorda av material som bryts ned snabbare i naturen, vilket minskar de negativa miljöeffekter som orsakas av nedskräpning i naturen, men mängden nedskräpande artiklar förblir troligen densamma.

Måluppfyllelsen med en *skatt* är som tidigare nämnts osäker. En minskad förbrukning till följd av en skatt bör leda till minskad nedskräpning, eftersom det innebär färre artiklar i omlopp och därmed färre artiklar som kan skräpa ned, men skatten påverkar inte människors beteende vid själva nedskräpningstillfället. Skatten har också potential att styra mot ett ökat utbud av plastfria muggar och livsmedelsbehållare i förnybara material. Det leder också till att uppfylla målet om att minska den negativa miljöpåverkan som orsakas av ned-

skräpning. Måluppfyllelsen blir troligen större om skatten kompletteras med åtgärder för ökad efterlevnad av nedskräpningsförbudet, till exempel informationsinsatser.

Kostnadseffektivitet

Ett *förbud* som träffar muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som innehåller plast tvingar samtliga företag att byta till flergångsalternativ eller till engångsartiklar av andra material. Det gäller även de som har de högsta marginalkostnaderna för en omställning. Detta gör att den totala samhällsekonomiska kostnaden blir högre än vid en skatt. Se även kapitel 5 för förklaring om kostnadseffektivitet.

En *skatt* är ofta kostnadseffektiv, eftersom aktörerna själva har möjlighet att besluta hur stor eller liten minskning de vill uppnå på basis av den skatt eller avgift de behöver betala. De företag som i dag har diskrimineringer och som kan erbjuda mat och dryck i flergångsalternativ bör kunna ställa om till en relativt låg kostnad. Aktörer som av olika anledningar inte har möjlighet att erbjuda flergångsalternativ kan i stället välja att betala skatten eller erbjuda engångsalternativ i andra material än plast om det finns tillgängligt. Målet uppfylls då av de aktörer som gör omställningen för en lägre kostnad för samhället som helhet.

Liknande resonemang kan föras om konsumenternas kostnader. De konsumenter som upplever att kostnaden för att ändra beteende är lägre än skatten kommer att göra det. De konsumenter som upplever att kostnaden för en beteendeförändring är högre än skatten kommer att fortsätta förbruka engångsartiklar i samma omfattning som tidigare. Detta leder till en kostnadseffektiv styrning mot målet givet att kriteriet om att marginalkostnaden ska vara lika för alla aktörer uppfylls.

Fördelningseffekter

Ett *förbud* mot muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som innehåller plast påverkar de snabbmatsställen som serverar mat och dryck i sådana artiklar. Det skulle framför allt påverka mindre snabbmatsställen negativt, eftersom de har svårare att erbjuda flergångsalternativ.

En *skatt* fördyrar för aktörerna och påverkar framför allt de mindre snabbmatsställena som inte har samma disk-möjligheter som de större kaféerna och restaurangerna. De har dock fortfarande en val-möjlighet att vältra över skattekostnaden till konsumenterna. Det gör att skatten är något mer fördelaktig än ett förbud ur ett fördelningsperspektiv. Utbudet av mat för avhämtning är större i storstäderna. Därmed påverkas matställen och konsumenter i storstäderna mer än i mindre städer, oavsett om det är ett förbud eller en skatt som införs.

Incitament till teknisk utveckling

Ekonomiska styrmedel som *skatter* brukar ofta betecknas som effektiva, både i ett statiskt och i ett dynamiskt perspektiv. Med dynamiskt menas att de ger incitament till teknisk utveckling, vilket för muggar och livsmedelsbehållare innebär att utveckla flergångsalternativ som kan ingå i pantsystem och samtidigt utveckla pantsystem som underlättar för så många aktörer som möjligt att vara delaktiga i ett sådant. Det kan vara att utveckla flergångsalternativ som kan användas många gånger utan att förbruka stora mängder resurser och ta fram digitala lösningar för roterande pantsystem för flergångsalternativ. Utveckling kan också ske mot plastfria material som står emot vätska och fett.

Ett *förbud* kan också stimulera till teknisk utveckling men har inte samma dynamik. Vid ett förbud slutar aktörerna att tillhandahålla produkterna vid en viss tidpunkt och sedan sker ingen ytterligare utveckling. Med en skatt finns det alltid incitament att göra bättre. På lång sikt sker utveckling av ny teknik för processutveckling, nya material och nya sätt att möjliggöra roterande system för flergångsprodukter. I en studie av Tillväxtverket avseende förbud mot plastpåsar och dess effekter på teknisk utveckling konstateras att förbud ofta lett till substitution och minskad användning av plastpåsar, snarare än till teknisk innovation. Ett av skälen som anges är att det funnits redan existerande alternativ i form av till exempel tyg- och papperskassar. Detta har sannolikt även bidragit till att förbuden har kunnat accepteras och att implementeringen av de flesta förbud har fungerat.⁴⁶

⁴⁶ Tillväxtverket (2018), *Förbud och dess effekter på teknisk utveckling. Internationella erfarenheter av plastförbud*. Pm 2018:01.

Ett annat skäl till avsaknaden av teknisk innovation har varit att motivet för förbuden inte alltid främst har varit att minska klimatpåverkan utan snarare att minska nedskräpningen.

Övriga styrmedel

Styrmedel som också kan diskuteras är information och pantsystem för såväl engångs- som flergångsalternativ. Ett *pantsystem* har som syfte att ge konsumenten incitament att återföra de använda produkterna, så att produkterna kan användas på nytt (gäller pantsystem för flergångsprodukter) eller återvinnas (gäller pantsystem för engångsartiklar). Ett pantsystem kan införas för ett eget syfte, dvs. för att öka materialåtervinning och återanvändning. Ett pantsystem på artiklar för flergångsbruk kan också med fördel användas som ett komplement till en skatt och styr mot målet att minska nedskräpningen, eftersom produkten får ett värde. Ett pantsystem bör kunna leda till minskad nedskräpning, eftersom det ger konsumenten ett incitament att lämna artikeln för återvinning alternativt återanvändning och inte ”lämna” skräp i naturen. Vi för ett utförligare resonemang om detta i kapitel 9, för en annan produktkategori.

Information är ofta nödvändigt som komplement till de flesta styrmedel, för att de aktörer som påverkas av styrmedlet ska förstå vad det innebär för dem och för att de ska förstå orsakerna till att styrmedlet införs. Det är viktigt för att skapa acceptans för styrmedlets införande. Det kan därför övervägas att införa ett informationskrav i samband med att en skatt införs.

Slutsatser

Ovan har vi beskrivit olika styrmedel – förbud, skatt, pant och information – och i vilken grad de uppfyller olika urvalskriterier vid val av styrmedel. Ett förbud har hög måluppfyllelse, eftersom produkten försvinner från marknaden, men en skatt har högre kostnadseffektivitet. Ofta införs förbud när det handlar om en produkt som är direkt miljöfarlig. Det är inte fallet med muggar och livsmedelsbehållare, varför vi bedömer att det lämpligaste och mest kostnadseffektiva styrmedlet i syfte att uppnå en beteendeförändring och minska förbrukningen av sådana engångsartiklar är en skatt.

8.4 Sammanfattning och slutsatser om behovet av styrning samt valet av styrmedel

Muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk bedöms kunna utgöra sådana engångsartiklar som den tänkta skatten bör omfatta, eftersom de är avsedda för engångsanvändning och leder till såväl nedskräpning som andra negativa miljöeffekter. De förbrukas i stora mängder och förbrukningen väntas även öka. De ger också upphov till stora avfallsflöden och det är endast en liten andel som materialåtervinns. Vidare hamnar de högt upp på topplistor över vanligt skräp i städer och parker samt vid stränder. Den plast som de innehåller bryts inte ned naturligt i miljön. Artiklarna är inte förbjudna och de kommer såvitt nu kan bedömas inte att bli det heller. Vidare omfattas de inte av någon av dagens punktskatter.

Det finns alltså ett miljöproblem med muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk, och det behövs ytterligare åtgärder för att komma till rätta med problemet. Införda och planerade regleringar styr nämligen inte i tillräckligt hög grad mot de beteendeförändringar som är nödvändiga för att åstadkomma en minskad förbrukning av sådana engångsartiklar. En skatt bedöms ha goda förutsättningar att kunna komplettera befintliga och planerade styrmedel och samtidigt ge en positiv skjuts i rätt riktning för påbörjade privata initiativ.

Syftet med en skatt på muggar och livsmedelsbehållare är att den ska åstadkomma en beteendeförändring hos konsumenter och näringsidkare som minskar förbrukningen av sådana engångsartiklar. Det ska i sin tur leda till ökad resurseffektivitet och cirkularitet såväl som minskad miljöpåverkan vid nedskräpning.

Frågan är då om en skatt är ett effektivt styrmedel mot de mål som vi vill uppnå. Det finns en del som talar för att skatt som ett ekonomiskt styrmedel kan få betydelse för näringsidkares och konsumenters beteende. En ökad prissignal i form av en skatt kan väntas få aktörerna på marknaden att vilja minska förbrukningen av beskattade engångsartiklar till förmån för mer miljövänliga och cirkulära alternativ. En skatt har därmed potential att styra mot minskad förbrukning av sådana engångsartiklar och leda till miljövinster på ett sådant sätt att skattens syfte återspeglas.

En annan fråga är om en skatt är rätt styrmedel för att åstadkomma detta, dvs. om en skatt är det lämpligaste och effektivaste styrmedlet för att nå de tänkta målen, eller om det finns andra mer lämpliga lös-

ningar. Andra tänkbara styrmedel för att minska användningen av de aktuella engångsartiklarna är förbud, pantsystem eller informationsstyrmedel. Det lämpligaste och mest kostnadseffektiva styrmedlet i syfte att uppnå en beteendeförändring och minska förbrukningen av engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare bedöms dock vara en skatt.

För att en skatt på engångsartiklar ska kunna införas måste det gå att avgränsa och definiera det skattepliktiga området. Uppbörderna och skattekontrollen måste också fungera samtidigt som den administrativa bördan för berörda aktörer måste begränsas. Ett annat krav är att beskattningen måste vara förenlig med EU-rätten. Vi bedömer att samtliga dessa förutsättningar kan uppfyllas i fråga om en skatt på muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk.

8.5 Skattens huvudsakliga utformning

Förslag: En punktskatt på engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare införs genom en ny lag om skatt på engångsartiklar.

Införandet av en skatt på engångsartiklar förutsätter att ny lagstiftning tas fram. I Sverige regleras punktskatter i separata punktskattelagar för olika varugrupper och tjänster. Exempelvis regleras skatt på bekämpningsmedel i lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel, skatt på tobaksvaror i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, skatt på el, bränslen och andra energiprodukter i lagen (1994:1776) om skatt på energi, och så vidare. Det finns flera likheter mellan de olika lagarna, men det finns också betydande skillnader dem emellan. Var och en av lagarna har utformats utifrån de särskilda förhållanden som gäller för respektive bransch och varugrupp samt utifrån de syften lagstiftaren har med respektive punktskatt. Den nu föreslagna beskattningen har störst likheter med beskattningen av plastbärkassar. Den skatten har även liknande syften som den nu föreslagna beskattningen. De skillnader som trots allt finns mellan punktskatterna medför dock att vi föreslår att bestämmelserna om skatt på engångsartiklar införs genom en ny lag om skatt på engångsartiklar, i stället för att bestämmelserna inordnas i lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar.

8.6 Skattepliktiga varor

Förslag: Skatten tas ut på engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare. Undantag görs dock för livsmedelsbehållare som är avsedda för enklare förtäring, om behållaren förpackas industriellt och är nödvändig för att säkerställa hållbarheten på livsmedlet.

Med engångsartikel avses en mugg eller livsmedelsbehållare som helt eller delvis består av plast och som inte har utformats, konstruerats eller släppts ut på marknaden för att under sin livscykel återanvändas flera gånger genom att återfyllas eller återanvändas för samma ändamål som den utformades för.

Med mugg avses en behållare som är avsedd att dricka ur, utom dryckesbehållare.

Med livsmedelsbehållare avses en behållare som är avsedd att användas för livsmedel som konsumeras direkt, på försäljningsstället eller på en annan plats, vanligtvis konsumeras direkt ur behållaren, och är redo att konsumeras utan någon ytterligare beredning, såsom tillagning, kokning eller uppvärmning, inklusive livsmedelsbehållare som används för snabbmat eller andra måltider som är avsedda att konsumeras direkt, utom dryckesbehållare, tallrikar, paket och omslag som innehåller livsmedel.

Med plast avses ett material bestående av en polymer enligt definitionen i artikel 3.5 i Europaparlamentets och rådets förordning om registrering, utvärdering godkännande och begränsning av kemikalier till vilken tillsatser eller andra ämnen kan ha lagts och som kan användas som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukter, med undantag för naturliga polymerer som inte har modifierats på kemisk väg.

8.6.1 Inledning

Vilka varor som ska omfattas av skatten bör vara tydligt avgränsat inte minst för att det ska vara enkelt för de skattskyldiga att avgöra om punktskatt ska betalas eller inte. För att åstadkomma en sådan avgränsning behöver definitioner införas av de varor som ska omfattas av skatten. Ledning bör i första hand sökas i redan befintliga definitioner. Vi skriver mer utförligt om detta i avsnitt 8.3.3.

Vi har kommit fram till att det bör införas en skatt på engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare som innehåller plast (se avsnitt 8.2–8.4). När det gäller skattepliktiga varor bedömer vi därför att det bör införas definitioner av engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare samt en definition av plast. Nedan redogör vi för våra förslag om hur dessa definitioner bör utformas.

8.6.2 Definitioner

Hur definierar vi plast?

Engångsartiklar av plast kan tillverkas av många olika sorters plast. Plast definieras vanligtvis som ett polymermaterial med eller utan tillsatser. Inom unionsrätten finns definitioner av plast i såväl förpackningsdirektivet som i engångsplastdirektivet. I dessa direktiv definieras ”plast” med utgångspunkt i den definition av polymer som finns i Europaparlamentets och rådets förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach)⁴⁷. Hur plast definieras i artikel 3.5 i Reach redovisas i avsnitt 8.3.3 ovan.

Även definitionen av plast i lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar utgår från definitionen i artikel 3.5 i Reach med tillägget ”som kan ha tillförts tillsatser eller andra ämnen, med undantag för naturligt förekommande polymerer”. I lagen definieras ”naturligt förekommande polymerer” som en polymer som förekommer naturligt i miljön och som, om den har genomgått en kemisk process eller behandling eller en fysikalisk mineralogisk omvandling, inte har förändrats i sin kemiska struktur.

För att det som avses med plast här inte i väsentlig utsträckning ska avvika från vad som avses med plast enligt andra definitioner bör definitionen utgå från polymer i artikel 3.5 i Reach. I likhet med övriga definitioner bör även polymerer som kan ha tillförts tillsatser eller andra ämnen omfattas. I och med att definitionen får påverkan på såväl skatteplikt och skattskyldighet så bör hänvisningen till förordningen vara statisk, dvs. att hänvisa till rättsakten i en viss ver-

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

sion. Det innebär att om förordningen ändras kan lagen behöva ändras för att säkerställa att definitionen följer den senaste lydelsen av förordningen.

Naturliga polymerer som inte har modifierats på kemisk väg torde i regel inte anses utgöra polymerer vid tillämpningen av artikel 3.5 i Reach. I engångsplastdirektivet tydliggörs ändå att dessa naturliga polymerer inte ska anses utgöra plast. Definitionen av plast bör därför inte omfatta naturliga polymerer som inte har modifierats på kemisk väg.

Innan skatten på plastbärkassar skulle införas anmälde Sverige lagförslaget till EU-kommissionen enligt anmälningsförfarandet i EU:s anmälningsdirektiv⁴⁸. EU-kommissionen lämnade sedan synpunkter på lagförslaget, bland annat på definitionen av plast i förslaget, men vid den tidpunkten hade riksdagen redan beslutat att lagen skulle införas med nu gällande definitioner. Kommissionen skrev i sitt yttrande att den håller på att utarbeta riktlinjer för tolkningen av begreppet plast så som det definieras i engångsplastdirektivet och att arbetet omfattar breda samråd med de berörda parterna och medlemsstaterna. I yttrandet ombeds de svenska myndigheterna att anpassa sitt arbete till denna process.

Vi har under utredningstiden haft möten med många olika företag och organisationer. Ett flertal av dessa har framfört att det är önskvärt att vi använder engångsplastdirektivets definitioner om vi föreslår beskattning av sådana produkter som omfattas av direktivet. Som skäl för detta har de framfört att det blir mer enhetligt och att kommissionens riktlinjer⁴⁹ även kan användas vid tolkning av de gemensamma begreppen.

Mot bakgrund av kommissionens synpunkter i yttrandet till Sverige och det som i övrigt kommit fram under utredningen föreslår vi att definitionen av plast hämtas från artikel 3.1 i engångsplastdirektivet. Därmed avses med ”plast” ett material bestående av en polymer enligt definitionen i artikel 3.5 i Reach, till vilken tillsatser eller andra ämnen kan ha lagts och som kan användas som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukter, med undantag för naturliga polymerer som inte har modifierats på kemisk väg.

⁴⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster (anmälningsdirektivet).

⁴⁹ Kommissionen ska enligt artikel 12 i engångsplastdirektivet i samråd med medlemsstaterna offentliggöra riktlinjer som även ska innehålla exempel på vad som ska anses vara en plastprodukt för engångsbruk i enlighet med direktivet. Riktlinjerna skulle ha offentliggjorts senast den 3 juli, men arbetet har försenats och beräknas vara klart under hösten 2020.

Definitionen inkluderar plaster från fossilt ursprung samt plaster som är biobaserade, komposterbara eller på annat sätt nedbrytbara. Undantaget för naturliga polymerer innebär att polymerer som förekommer naturligt i miljön och som inte har modifierats på kemisk väg inte räknas som en plast enligt lagen. Plast som tillverkas av modifierade naturliga polymerer, eller plast som tillverkas av biobaserade, fossila eller syntetiska utgångsämnen, förekommer inte naturligt och omfattas därför av definitionen. Definitionen omfattar både polymerbaserade gummiföremål och biobaserad och biologiskt nedbrytbar plast, oavsett om de tillverkas av biomassa eller är avsedda att brytas ner biologiskt med tiden. Färger, bläck och lim omfattas däremot inte. Detta framgår av engångsplastdirektivets ingress (punkt 11).

Hur mycket plast måste en produkt innehålla för att utlösa beskattning?

Frågan är då hur mycket plast en produkt måste innehålla för att träffas av skatten. Ska det exempelvis krävas att produkten uteslutande är gjord av plast, att plasten utgör en huvudsaklig strukturkomponent eller att plasten utgör mer än en försumbar beståndsdel av produkten?

Muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk är vanligt skräp inom båda skräpfraktionerna plast och papper/kartong. Muggar och livsmedelsbehållare som är helt i plast kategoriseras som plasticskräp, men motsvarande produkter som huvudsakligen består av papper eller kartong kategoriseras som skräp inom den fraktionen även om de innehåller en viss mängd plast (genom att de till exempel har en plastbeläggning eller plastbarriär mot vätska, fukt eller fett).⁵⁰ Pappmuggar med plastbeläggning har typiskt sett omkring 5–10 procents plastinnehåll, men det finns även pappmuggar med ett lägre plastinnehåll än så.⁵¹

Även muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk med ett lågt plastinnehåll leder till såväl nedskräpning som andra negativa miljöeffekter. De förbrukas i stora mängder och generar stora avfallsflöden samt materialåtervinns bara i liten utsträckning. De ligger högt upp i nedskräpningsstatistiken och den plast som de innehåller bryts inte ned naturligt i miljön. Det talar för att skatten bör omfatta

⁵⁰ Uppgift i e-postmeddelande från Håll Sverige Rent den 14 januari 2020.

⁵¹ Enligt uppgift från flera olika företag som vi har talat med.

dels muggar och livsmedelsbehållare som är helt av plast, dels muggar och livsmedelsbehållare som är delvis av plast.

EU:s krav på minskad förbrukning gäller alla muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk om de innehåller någon del plast som kan användas som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukten. Någon lägsta gräns för andelen plast i produkten finns alltså inte där.

I lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar definieras en plastbärkasse som en bärkasse som i mer än försumbar omfattning består av plast. Definitionen förutsätter alltså inte att bärkassen uteslutande är gjord av plast eller att plasten utgör en strukturell huvudbeståndsdel utan snarare att plasten utgör mer än en försumbar beståndsdel av bärkassen. Bärkassar av exempelvis papper i vilka plast endast utgör en tillsats i lim eller färg som använts vid tillverkningen är inte avsedda att träffas av definitionen. Däremot är avsikten att bärkassar av annat material som har försetts med till exempel en plastyta, en plastfilm eller ett handtag av plast ska träffas av definitionen (prop. 2019/20:47 s. 25 och 50).

EU-kommissionen har som ovan nämnts haft synpunkter på definitionerna i lagen om skatt på plastbärkassar. Kommissionen har bland annat påtalat att uttrycket ”som i mer än försumbar omfattning består av plast” kan bli problematiskt och leda till en subjektiv tolkning. Vidare har som redan nämnts också ett flertal företag och organisationer som vi har talat med ansett att vi bör använda engångsplastdirektivets definitioner och begrepp om vi föreslår en skatt för produkter som omfattas av direktivet.

I engångsplastdirektivet anges inte någon lägsta gräns för andelen plast som en produkt måste innehålla för att omfattas av direktivet. En plastprodukt definieras i stället som en produkt som helt eller delvis består av plast. Dock krävs enligt direktivets plastdefinition att plasten kan användas som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukten, vilket innebär att plasten behövs för att slutprodukten ska kunna fylla sin avsedda funktion. Med andra ord är det inte andelen plast som är avgörande, utan det är i stället om plasten möjliggör den avsedda användningen av slutprodukten. Det går därmed inte att säga att en viss lägsta andel plast gör att en slutprodukt omfattas av definitionen, eftersom andelen plast inte är ett relevant kriterium för att bestämma om plasten kan fungera som en huvudstrukturkomponent i slutprodukten. Ett praktiskt exempel är en plastbeläggning på insidan av en pappmugg som gör muggen vätskesäker.

Ett annat exempel är när ett plastskikt tillsätts i en för övrigt plastfri livsmedelsförpackning för att säkerställa att förpackningen uppfyller säkerhets- och hygienkrav.

Mot denna bakgrund bör muggar och livsmedelsbehållare helt eller delvis av plast beskattas och i enlighet med definitionen av plast så ska plasten kunna användas som huvudsaklig strukturkomponent i produkten. Om plasten utgör en huvudsaklig strukturkomponent i produkten får avgöras i det enskilda fallet. I författningskommentaren beskrivs detta närmare. Vidare kan EU-kommissionens vägledning användas som stöd för hur begreppen ska tolkas.

Hur definierar vi engångsartikel?

Enligt kommittédirektiven är en engångsartikel en produkt som är avsedd för engångsanvändning eller användning vid ett fåtal tillfällen eller under en mycket begränsad användningstid. I avsnitt 8.3.3 beskriver vi vilka närliggande definitioner som finns inom unionsrätten och svensk rätt.

Definitionen av en bärkasse i lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar innehåller bland annat ett krav om att den inte ska vara avsedd för varaktigt bruk. I motiveringen och författningskommentaren till den lagen anges närmare vad detta innebär. Där sägs att skatten är avsedd att omfatta sådana plastbärkassar av engångskaraktär som typiskt sett tillhandahålls kunder för att kunna packa eller bära varor som köpts i en affär. Bärkassar avsedda för varaktigt bruk (s.k. flergångskassar) omfattas inte av skatten. Det är bärkassar av starkare material som är avsedda att återanvändas flertalet gånger under en längre tid.

Engångsplastdirektivet innehåller en definition av vad som avses med en engångsplastprodukt (artikel 3.2 i direktivet). Det är enligt definitionen en produkt som helt eller delvis består av plast och som inte har utformats, konstruerats eller släppts ut på marknaden för att under sin livscykel återanvändas flera gånger genom att sändas tillbaka till en producent för att återfyllas eller återanvändas för samma ändamål som den utformades för.

Det blir mer enhetligt om vi använder de gemensamma begrepp som finns inom EU. EU-kommissionen tar även fram en vägledning för hur de gemensamma begreppen ska tolkas. Vi anser därför att

definitionen av en engångsartikel i den lagstiftning som nu ska föreslås bör utgå från engångsplastdirektivets definition av plastprodukt för engångsbruk.

Hur definierar vi muggar och livsmedelsbehållare?

Av samma skäl som nämnts ovan anser vi att engångsplastdirektivets begrepp och kriterier bör användas även för att definiera muggar och livsmedelsbehållare. De muggar och livsmedelsbehållare som avses motsvarar de plastprodukter för engångsbruk som omfattas av minskad förbrukning enligt artikel 4 och bilaga A i engångsplastdirektivet.

Med mugg avses i direktivet en plastprodukt för engångsbruk som utgör en mugg, inklusive lock. Någon närmare beskrivning av vad som menas med en mugg framgår inte i direktivet. Vi anser att en mugg bör definieras som en behållare som är avsedd att dricka ur. Det inkluderar varje typ av engångsmugg med eller utan öra och med eller utan fot. Däremot omfattas inte dryckesbehållare, som utgör en annan kategori i engångsplastdirektivet. Det är till exempel flaskor och andra dryckesförpackningar som vanligen försluts med kork. Dryckesbehållare är inte i första hand avsedda att dricka ur, utan de är i stället främst avsedda för förvaring av dryck.

Med livsmedelsbehållare avses i direktivet en plastprodukt för engångsbruk som utgör en livsmedelsbehållare, dvs. behållare såsom lådor, med eller utan lock, som används för livsmedel som

- a) är avsedda att konsumeras direkt, på försäljningsstället eller på en annan plats,
- b) vanligtvis konsumeras direkt ur behållaren, och
- c) är redo att konsumeras utan någon ytterligare beredning, såsom tillagning, kokning eller uppvärmning,

inklusive livsmedelsbehållare som används för snabbmat eller andra måltider som är avsedda att konsumeras direkt, utom dryckesbehållare, tallrikar och paket och omslag som innehåller livsmedel.

Kriterierna för livsmedelsbehållare tar sikte dels på behållaren, dels på innehållet. De behållare som avses är sådana lådor eller andra behållare som är formgjutna eller som förblir väsentligen oförändrade i formen efter att innehållet läggs till eller tas bort. Maten i behållarna

ska vara avsedd att konsumeras direkt, på försäljningsstället eller på en annan plats. Det livsmedel som behållaren normalt fylls med ska vanligtvis konsumeras direkt ur behållaren. Maten ska vara färdig att konsumeras utan någon ytterligare beredning, dvs. det krävs ingen ytterligare beredning av konsumenten före intag. Med ytterligare beredning menas till exempel tillagning, kokning eller uppvärmning. Definitionen tar alltså sikte på såväl varma som kalla måltider, men i båda fallen gäller att maten ska vara redo att äta utan vidare beredning av konsumenten.

Detta omfattar exempelvis sådana lådor och andra behållare som ofta används för hämtmat där det är möjligt att äta maten direkt ur behållaren utan ytterligare beredning av konsumenten. Hämtmat är måltider som säljs för medtagning på till exempel kaféer och restauranger eller i butiker. Syftet med engångslådor för hämtmat är ofta att göra det möjligt för kunden att äta någon annanstans än på hämtstället, men även engångslådor som tillhandahålls kunder som äter på försäljningsstället bör omfattas av skatten.

Definitionen omfattar inte behållare som innehåller livsmedel i mängder som är större än en enskild portion eller enportionsbehållare för livsmedel som säljs i mer än en enhet. Sådana behållare utgör inte engångsartiklar, enligt definitionen. De kan vara avsedda att användas flera gånger under sin livscykel. Alternativt kan det vara så att de inte är avsedda för livsmedel som konsumeras direkt, utan livsmedlet konsumeras i stället i omgångar. I det senare fallet är det inte livsmedelsbehållare, enligt definitionen, och därmed inte heller engångsartiklar.

Med livsmedelsbehållare avses inte dryckesbehållare. Dryckesbehållare är till exempel dryckesflaskor, kompositdryckesförpackningar och andra förpackningar som typiskt sett används för försäljning av färdigförpackad dryck i dagligvaruhandeln. Med livsmedelsbehållare menas inte heller tallrikar. Så kallade flexibla omslag räknas inte heller som livsmedelsbehållare även om de är avsedda för att omsluta livsmedel som äts direkt ur omslaget. Sådana flexibla omslag är till exempel mjuka plastförpackningar eller vaxade pappersomslag som ofta används för att omsluta wraps, smörgåsar, hamburgare etc.

Till engångsplastdirektivets muggar och livsmedelsbehållare hör i förekommande fall även lock. Vi har övervägt att beskatta tillhörande lock separat från muggarna och livsmedelsbehållarna. Ofta är lock som används till muggar och livsmedelsbehållare helt i plast,

även om muggen eller livsmedelsbehållaren till stor del är gjord av exempelvis papper. Det innebär att för dessa muggar och livsmedelsbehållare utgör plasten en stor del av den totala mängden plast som används. Vidare är det troligt att locken löper en något större risk att orsaka nedskräpning än muggarna och livsmedelsbehållarna. Huruvida det faktiskt ligger till så är dock inget som vi kan få bekräftat från nedskräpningsstatistiken, eftersom lock inte utgör en egen kategori i den statistiken. Ett lock är i vissa fall även onödigt, till exempel om konsumtionen ska ske på plats i restaurangen eller om en dryck för medtagning ska intas relativt omgående. En skatt på locket skulle därför kunna leda till att en del konsumenter avstår från locket.

Dock uppkommer vissa gränsdragningsfrågor om vi vill beskatta även locken. I många fall tillverkas och säljs muggar och livsmedelsbehållare som en enhet tillsammans med lock, men det förekommer också att lock tillverkas och säljs i en separat handelskedja. En definition för skattepliktiga varor i form av lock skulle behöva utformas för att ta hänsyn till både sådana lock som tillverkas och säljs som en enhet tillsammans med muggen eller livsmedelsbehållaren och samma slags lock som tillverkas och säljs helt separat för att slutligen användas tillsammans med en sådan mugg eller livsmedelsbehållare. Samtidigt måste dessa lock tydligt avgränsas mot liknande lock inom andra användningsområden. Dessa gränsdragningssvårigheter och tidsbrist inom utredningen gör att vi inte tar fram förslag om en skatt på locken. Vi bortser även från locken vid beräkning av skatten (avsnitt 8.7). Möjligen skulle locken kunna beaktas i de fall där mugg och lock säljs tillsammans som en enhet, och motsvarande gäller förstås även för livsmedelsbehållare, men det finns svårigheter även där. Det är säkert så att en del muggar och livsmedelsbehållare tillverkas eller importeras tillsammans med lock, men sedan kan det se annorlunda ut i konsumentledet. Det är svårt att veta redan vid beskattningstidpunkten hur det kommer att se ut i konsumentledet. Det förekommer i dag att konsumenter tillhandahålls lock utan att ha bett om det, men det förekommer också att det ligger lösa lock till exempel vid disken som konsumenterna själva får ta utifrån behov. Om vi skulle beakta locken i de fall där de utgör en enhet tillsammans med muggarna eller livsmedelsbehållarna så kommer det förmodligen bara leda till att lock som regel tillverkas och importeras i separata flöden från muggarna och livsmedelsbehållarna. Det gör det svårare att administrera och kontrollera skatten om även locken

ska beaktas. Detta sammantaget gör att vi bortser från locken vid skatteuttaget, utom då lock och behållare är fullt integrerade (lock och behållare som är formgjutna i ett). Dock utgår vi ifrån att det i och med en minskad förbrukning av muggar och livsmedelsbehållare även följer med en minskad förbrukning av lock till sådana produkter. Det kan dock lämpligen vara en aspekt att titta på vid den tänkta utvärderingen av skatten (se avsnitt 8.14).

8.6.3 Undantag från skatteplikt för vissa livsmedelsbehållare

Definitionen av en livsmedelsbehållare träffar bland annat engångsbehållare som används för måltider såsom lunch eller middag och som äts direkt ur behållaren. Definitionen träffar dock även behållare för exempelvis mellanmål och desserter som äts direkt ur behållaren. Frågan är om skatten bör tas ut på alla de livsmedelsbehållare som omfattas av definitionen, eller om undantag från skatten bör göras för vissa slags livsmedelsbehållare.

Det finns skäl som talar för att låta skatten omfatta alla livsmedelsbehållare som träffas av definitionen. En del av dem konsumeras på språng och löper då risk att orsaka nedskräpning. De är i regel gjorda helt eller delvis av plast, vilket innebär lång nedbrytningstid i naturen. Dessutom ger avfallsförbränning av plast upphov till växthusgasutsläpp. Att en stor mängd behållare bara används en gång och sedan blir avfall är inte resurseffektivt.

Det finns dock även skäl som talar för att undanta vissa av de behållare som träffas av definitionen. Det gäller framför allt enportionsbehållare för yoghurt, kvarg, keso, puddingar och liknande livsmedel där livsmedlets hållbarhetslängd är helt avhängig valet av förpackningslösning. För dessa behållare är det mycket svårt att gå över till flergångsbehållare, eftersom de förpackas industriellt och sedan distribueras ut till försäljningsställena och säljs vidare till slutkund i det formatet. Att ersätta plasten med något annat material är många gånger inte heller möjligt för denna kategori av livsmedelsbehållare. Det skulle nämligen innebära att livsmedlet får avsevärt kortare hållbarhet. Ökat matsvinn är ofta sämre ur ett miljöperspektiv än att livsmedelsbehållaren är gjord av plast. För sådana engångsbehållare av plast saknas därmed lämpliga alternativ i dagsläget.

Därmed har en skatt endast begränsade möjligheter att kunna styra mot alternativ som är miljömässigt bättre i det fallet. I stället finns det risk för att en skatt på sådana behållare styr mot minskad konsumtion av själva produktinnehållet, vilket inte är syftet med en skatt på engångsartiklar. Det speglar alltså inte skattens syfte att beskatta den typen av livsmedelsbehållare.

Även gränsdragningssvårigheter talar för att undanta dessa behållare från beskattning. Engångsplastdirektivet omfattar inte enportionsbehållare för livsmedel som säljs i mer än en enhet (punkten 12 i ingressen). Det innebär att sådana behållare, exempelvis yoghurtbägare, omfattas av direktivet om de säljs styckvis men inte om de säljs i flerpäck. Om de kommer att säljas styckvis eller i flerpäck i konsumentledet är dock svårt att avgöra redan vid tidpunkten för beskattning (i regel vid tillverkning eller import). Om skatten ska omfatta de behållare som säljs styckvis, vilka träffas av definitionen, men däremot inte samma typ av behållare som säljs i flerpäck, vilka inte träffas av definitionen, så kan det bli mycket svårt att administrera och kontrollera skatten. Om skatten ska omfatta även de sistnämnda så innebär det en avvikelse från EU-direktivet och att skatten träffar även behållare som i regel köps in till hemmet och som därmed löper liten risk att skräpa ned i naturen.

Därtill finns även andra gränsdragningssvårigheter som beror på att enportionsbehållare som träffas av definitionen, exempelvis enportionsbehållare för yoghurt, kvarg och puddingar, kan vara mycket snarlika eller till och med identiska med behållare som inte träffas av definitionen, eftersom livsmedlet inte ska ätas utan ytterligare beredning eller för att livsmedlet vanligtvis inte konsumeras direkt ur behållaren. Det kan gälla behållare för exempelvis crème fraiche, såser, röror, färskost och pålägg. Eftersom behållarna kan vara mycket lika varandra men ändå fyllas med olika typer av livsmedel kan det vara svårt att redan vid tidpunkten för beskattning avgöra om en behållare träffas av definitionen eller inte. Det blir därför svårt att administrera och kontrollera skatten.

Av dessa skäl anser vi att det behövs ett undantag från skatteplikten för vissa livsmedelsbehållare. Ett sådant undantag bör utformas utifrån att en skatt på behållaren i vissa fall endast har begränsade möjligheter att kunna styra mot alternativ som är miljömässigt bättre och skatten därför riskerar att leda till ökat matsvinn eller minskad konsumtion av själva produktinnehållet. Undantaget bör samtidigt

hållas så snävt som möjligt. Ett viktigt syfte med undantaget är också att motverka de gränsdragningsproblem som redogjorts för ovan och att underlätta administration och kontroll av skatten.

Undantaget bör därför omfatta livsmedelsbehållare som är avsedda för enklare förtäring, dvs. lättare måltider såsom mellanmål och efterrätter, men bara under förutsättning att behållaren förpackas industriellt och är nödvändig för att säkerställa livsmedlets hållbarhet. Det innebär att behållare som är avsedda för lättare måltider undantas även om livsmedlet är avsett att konsumeras direkt och vanligtvis konsumeras direkt ur behållaren samt är redo att konsumeras utan någon ytterligare beredning, men bara om behållaren förpackas industriellt, dvs. att livsmedlet förpackas inom ramen för en industriell process på fabrik, och dessutom är nödvändig för att säkerställa hållbarheten på livsmedlet, dvs. att förpackningslösningen är en förutsättning för livsmedlets hållbarhetslängd och möjliggör att det kan säljas på det valda sättet. Undantaget är främst tänkt att träffa industriellt förpackade enportionsbehållare för yoghurt, kvar, keso, pudringar och liknande livsmedel där livsmedlets hållbarhetslängd är helt abhängig valet av förpackningslösning.

8.7 Beräkning av skatten

Förslag: Skatt ska betalas med 5 kronor per mugg och med 7 kronor per livsmedelsbehållare, men avdrag får göras för engångsartiklar med ett lågt plastinnehåll. Vid högst 1 procents plastinnehåll får avdrag göras med 4 kronor av den skatt som annars ska betalas för en mugg och med 5 kronor av den skatt som annars ska betalas för en livsmedelsbehållare. Vid högst 10 procents plastinnehåll får avdrag göras med 2 kronor av den skatt som annars ska betalas för en mugg och med 3 kronor av den skatt som annars ska betalas för en livsmedelsbehållare.

8.7.1 Inledning

Genom en skatt på engångsartiklar kan till exempel miljökostnader som uppstår i resursförbrukning, avfallshantering och vid nedskräpning internaliseras i priset på dessa. En skatt skulle ge en ökad pris-

signal som kan förväntas minska efterfrågan på beskattade engångsartiklar till förmån för mer miljövänliga och cirkulära alternativ. Skatten syftar till att minska användningen av engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare, och därigenom minska nedskräpning, förbrukning av resurser och utsläpp av växthusgaser samt förebygga uppkomsten av avfall. Frågan är då vilken utformning och skattenivå som är lämplig med hänsyn till de styreffekter som bör uppnås. Det redogör vi för i det följande.

8.7.2 Beskattning per engångsartikel

Den första frågan är om det är lämpligt att skatten tas ut med ett visst belopp per antal, per viktenhet eller om den bör tas ut i förhållande till någon annan enhet. Punktskattelagstiftningarna är vanligtvis utformade så att skatten tas ut i förhållande till vikt, volym eller antal av de varor som är skattepliktiga.

Det första alternativet, en skattesats som uttrycks som ett visst belopp per styck, innebär att olika engångsartiklar av en viss typ beskattas med samma belopp oberoende av exakt storlek eller tjocklek. En sådan lösning är förmodligen lättast att administrera. För att undvika en alltför trubbig utformning kan ett par olika skattesatser tillämpas för att ta hänsyn till den mängden material, till exempel mängden plast, som de olika engångsartiklar som ska omfattas av skatten typiskt sett innehåller. Skattebeloppet kan exempelvis vara högre för de produkter som typiskt sett är större och lägre för de produkter som typiskt sett är mindre i storlek. I lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar finns en normalskattesats för tjockare plastbärkassar och en lägre skattesats för mycket tunna plastbärkassar med mindre volym. Detta för att ta hänsyn till den mängd plast som bärkassarna typiskt sett innehåller. Om samma skattebelopp hade tagits ut för alla plastbärkassar skulle mycket tunna plastbärkassar beskattas orimligt högt i förhållande till deras plastinnehåll vid en jämförelse med tjockare plastbärkassar, enligt lagförarbetena (se prop. 2019/20:47).

Det andra alternativet, en skattesats som uttrycks som ett visst belopp per viktenhet, innebär däremot att ett högre skattebelopp tas ut för större och tjockare artiklar än för mindre och tunnare artiklar då de förstnämnda artiklarna får antas väga mer än de senare. En sådan beskattning kan resultera i att producenterna styr produktionen mot

tunnare och lättare engångsartiklar, vilket kan vara bra ur ett resursförbrukningsperspektiv men problemet med nedskräpning minskar inte.

Det tredje alternativet, en skattesats som uttrycks som ett belopp per volymenhet, bör resultera i en beskattning som liknar en beskattning per viktenhet. Skillnaden blir att materialets densitet får större genomslag på beskattningen och den bör dessutom vara svårare att administrera än en skatt som tas ut i förhållande till någon annan enhet.

Det sagda leder till att en avvägning behöver göras mellan å ena sidan intresset av att målet med skatten kan uppnås och å andra sidan önskemålet om att begränsa den administrativa bördan för de skattskyldiga och myndigheterna. För att målsättningen med skatten ska uppnås samtidigt som den administrativa bördan begränsas föreslår vi att skatten tas ut med ett visst belopp per mugg respektive per livsmedelsbehållare, dvs. det förstnämnda alternativet i beskrivningen ovan. En beskattning per antal bedöms ha tillräcklig effekt samtidigt som det underlättar administration och kontroll av skatten. Dock föreslår vi olika skattesatser för att ta hänsyn till den mängd plast som de beskattade produkterna innehåller. Detta beskrivs nedan.

8.7.3 Skattens nivå

Bör skattens nivå bestämmas utifrån miljöskadekostnaden eller utifrån att åstadkomma en beteendeförändring?

Skattens nivå kan sättas på olika sätt beroende på syftet med skatten. Den kan exempelvis sättas till en nivå

- som motsvarar miljöskadekostnaden (storleken på externaliteten), eller
- som kan leda till en sådan beteendeförändring hos konsumenter och producenter att beskattade produkter minskar till förmån för mer miljövänliga och cirkulära lösningar.

Att beräkna miljöskadekostnaden kräver goda underlag om miljöpåverkan från varje artikel när det gäller till exempel växthusgasutsläpp, luftutsläpp, utsläpp till vatten och resursförbrukning. Dessa kan sedan värderas ekonomiskt med hjälp av olika värderingsmetoder.

Från livscykelanalyser som gjorts uppskattas en mugg helt i plast ge upphov till cirka 21 gram koldioxidekvivalenter (CO₂ eq) och en pappersmugg med plastad insida uppskattas ge upphov till cirka 5 gram CO₂ eq och 0,004 gram svaveldioxidekvivalenter (SO₂ eq) plus lock som ger upphov till cirka 14 gram CO₂ eq. En livsmedelsbehållare helt i plast beräknas ge upphov till 150 gram CO₂ eq och 0,006 gram SO₂ eq. Både muggar och livsmedelsbehållare beräknas också ge upphov till miljöpåverkan i form av nedskräpning. Miljöpåverkan kan värderas ekonomiskt med hjälp av olika värderingsmetoder. I detta fall har vi använt en värdering för CO₂ eq på 3,7 kronor per kg CO₂ eq från Isaacs et al 2016 som baseras på ett medelvärde av olika värderingar i litteraturen.⁵² För att beräkna värdet på SO₂ eq har vi använt värden från värderingsmetoden Ecoval⁵³ där ett kg SO₂ eq värderats till 33 kronor per kg. I den norska studien om engångsplastdirektivet värderas miljöpåverkan från nedskräpningen av muggar uppgå till mindre än ett öre per mugg och livsmedelsbehållare.⁵⁴ Slutsatsen är att miljöskadekostnaden per mugg i plast uppgår till cirka 8–9 öre och en pappersmugg med plastad insida och lock till cirka 3–4 öre. För livsmedelsbehållarna är respektive miljöskadekostnad för de i plast cirka 60 öre och de i papper med plastad insida cirka 5–6 öre. Produktion och avfallshantering av muggar ger även upphov till annan miljöpåverkan såsom övergödning och luftutsläpp, men vi har på grund av brist på data inte haft möjlighet att inkludera dessa i våra beräkningar.

Ett annat alternativ att beräkna miljöskadekostnaden är att använda befintliga skatter på miljöområdet som till exempel skatten på koldioxid, vilken är 1,19 kronor per kg CO₂ eq. Den tar dock endast hänsyn till klimatpåverkan och inte den övriga miljöpåverkan som uppstår. Det skulle innebära att vi bara prissätter miljöpåverkan från plasten i muggen och livsmedelsbehållaren, vilket skulle motsvara ett värde på cirka 2 öre per mugg och 20 öre per livsmedelsbehållare om de är helt i plast. En mugg som i stället produceras i bioplast skulle få en väldigt låg miljöskadekostnad.

⁵² Isaacs, L., Finnveden, G., Dahllöf, L., Håkansson, C., Petersson, L. et al. (2016), *Choosing a monetary value of greenhouse gases in assessment tools*. Journal of Cleaner Production, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.03.163>.

⁵³ Noring M. (2014), *Valuing ecosystems services – linking ecology and policy*. Akademisk avhandling. Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm. ISBN 978-91-7595-364-9.

⁵⁴ The Norwegian Environment Agency (2019), *Mapping and analysis of potential measures to reduce the littering of certain single-use plastic products*. Eunomia – Mepex.

Det är svårt att se att någon av dessa två skattenivåer skulle kunna förändra konsumenters och näringsidkares beteende och få dem att vilja byta till flergångsalternativ eller plastfria alternativ, varför vi i stället förespråkar en skattenivå som baseras på en nivå som bedöms kunna bidra till en sådan beteendeförändring hos konsumenter och näringsidkare att beskattade produkter minskar till förmån för mer miljövänliga och cirkulära lösningar.

Vid vilken skattenivå kan beteendet påverkas?

För att kunna uppskatta vilken prisnivå som kan påverka beteende i rätt riktning behöver priselasticiteten beräknas. Priselasticitet anger hur mycket efterfrågan ökar eller minskar för en viss vara om priset förändras. Om en vara har en negativ priselasticitet så innebär det allt annat lika att efterfrågan minskar när priset höjs. Minskad efterfrågan är en förutsättning för att skatten ska leda till minskad konsumtion av varan. Om priselasticiteten är positiv gäller det motsatta förhållandet; en prisförändring leder till att efterfrågan ökar.

Priselasticiteten beräknas genom att mäta hur mycket användningen eller produktionen av artikeln minskar om priset på artikeln ökar som en följd av exempelvis en skatt. Om en vara har en priselasticitet på -1 innebär det att om priset höjs med 1 procent så skulle efterfrågan på varan minska med 1 procent och om priset höjs med 10 procent så skulle efterfrågan minska med 10 procent.

Ett begrepp som används när man pratar om priselasticitet är korspriselasticitet. Detta begrepp beskriver vad som händer med efterfrågan av en vara när priset på en relaterad vara ändras. En relaterad vara kan antingen vara ett komplement eller ett substitut. Med komplement menas att den relaterade varan konsumeras tillsammans med den beroende, till exempel en bulle tillsammans med kaffet eller kaffe med en engångsmugg. Motsatsen är ett substitut. Det är en artikel som är likvärdig och möjliggör att man lätt byter den ena artikeln mot en likvärdig. I fråga om engångsartiklar skulle det kunna vara att ersätta engångsartiklar av ett visst material, till exempel plast, med motsvarande artiklar av annat material eller med en produkt för flergångsbruk.

Frågan är vid vilken skattenivå som konsumenterna kommer att vilja gå över till flergångsalternativ. Vi har inte haft möjlighet att

under den korta utredningstiden göra någon egen analys av priselasticiteten för de olika engångsartiklar som vi valt ut för vidare analys. Vi har i stället fått söka efter befintliga studier. Tyvärr har vi inte hittat några studier som beskriver priselasticiteten för muggar och livsmedelsbehållare i sig, men det finns studier som beskriver priselasticiteten på själva produktinnehållet (huvudsakligen för kaffe) som kan ge en viss indikation för hur konsumenterna skulle reagera om en skatt införs på muggar och livsmedelsbehållare (se avsnitt 11.4.4).

Vidare kan vissa praktiska erfarenheter användas som referens. Pressbyrån och 7-Eleven har sedan i maj 2019 tillämpat ett rabatterat pris på kaffet om konsumenten har haft med sig en egen mugg. Rabatten har varit på 3 kronor och resultaten visar en minskad förbrukning av engångsmuggar med 1,5–5,6 procent.

Zero Waste Scotland har gjort en analys av hur användningen av flergångsmuggar ökat efter att vissa kaféer infört en avgift på engångsmuggar. Avgiften låg mellan 1 och 2,50 kronor. Det framgår inte vad kaffet kostade. Andelen flergångsmuggar innan avgiften låg mellan 1,3 och 70 procent och ökade till att vara från 5 till upp mot 90 procent. Ett kafé ökade sin andel flergångsmuggar från 1 till 43 procent. Försäljningen av kaffe påverkades inte av avgiften.⁵⁵ Skottlands expertpanel, EPECOM 2019, samlade också data från liknande erfarenheter i USA, Kanada och England.⁵⁶ Även här var avgiften mellan 50 öre och 2,50 kronor. Effekterna låg mellan 6 och 23 procent.

Liknande studier finns inte för livsmedelsbehållare, vilket försvårar analysen av vilken skattenivå som är lämplig. Anthesis Enveco arrangerade på uppdrag av Naturvårdsverket två fokusgrupper i oktober 2018. Syftet med fokusgrupperna var att diskutera möjligheten att byta från muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk till flergångsalternativ, till exempel genom att införa ett pantsystem för flergångsmuggar och livsmedelsbehållare. En viktig fråga var att ta reda på vid vilken prisnivå konsumenter skulle ändra sitt beteende, dvs. att i stället välja flergångsalternativ. Konsumenterna svarade att de trodde att ett ökat pris på mellan 4–5 kronor för muggar och 15–20 kronor för livsmedelsbehållare skulle få många att byta över till flergångsalternativ. Studier inom beteendekonometri visar att konsumenter är känsligare för förluster, dvs. att betala en avgift för en engångsarti-

⁵⁵ Se www.zerowastescotland.org.uk/research-evaluation/cups-sold-separately-report.

⁵⁶ EPECOM, Expert Panel on Environmental Charging and Other Measures (2019), *Rapid Review of Charging for Disposable Coffee Cups and other Waste Minimisation Measure*.

kel, än för vinster, dvs. att få rabatt vid användning av flergångsalternativ.

Det kan finnas anledning att iaktta en viss försiktighet när det gäller att bestämma skattens nivå, särskilt om det inte finns mycket information om priskänslighet för produkterna. Det finns en risk att en för hög skattesats kan leda till att användningen av alternativa material som inte är att föredra ur ett miljöperspektiv i stället ökar. Exempel på dessa är livsmedelsbehållare i aluminium. Det kan vara lämpligt att inledningsvis ta ut en lägre skattesats för att därefter successivt höja skattesatsen. Det ger aktörerna en viss omställningstid och ett utrymme för att vidta åtgärder, till exempel att ställa om verksamheten till att erbjuda mer miljövänliga alternativ. Skatten behöver sättas så högt att den får effekt utan att konsekvenserna för berörda aktörer blir alltför stora.

Frågan är vad som i så fall kan vara en lämplig utgångspunkt vid skattens införande. Utifrån de erfarenheter som finns från andra länder och från tillämpade rabatter i Sverige samt uppgifter från fokusgrupper bedömer vi att en skatt på 5 kronor (på den högsta nivån) för muggar och en skatt på 7 kronor (på den högsta nivån) för livsmedelsbehållare är försiktiga nivåer som ändå kan ha effekt. Vi bedömer även att lägre skattesatser bör tillämpas utifrån andelen plast i produkterna, se nästa avsnitt.

Eftersom det saknas data om priskänslighet för produkterna kan skattesatserna behöva korrigeras efter att de första effekterna av skatten har kunnat utvärderas. Våra förslag om plan för utvärdering av skatten finns i avsnitt 8.14.

Bör skatten differentieras?

Enligt kommittédirektiven ska vi överväga möjligheterna till och lämpligheten av differentiering av beskattningen. I kapitel 6 bedömer vi att det i nuläget inte bör föreslås differentierade skattesatser utifrån vilken plastråvara som använts i produkterna. Den frågan bör dock övervägas på nytt när skatten ska utvärderas (se avsnitt 8.14 om plan för utvärdering).

En annan fråga är dock om skatten bör differentieras genom olika skattesatser för att ta hänsyn till hur mycket plast en produkt innehåller.

Ett närliggande exempel är skatten på plastbärkassar där skatten tas ut med 3 kronor för tjockare plastbärkassar och 30 öre för mycket tunna plastbärkassar (kassar med en vägg tjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger sju liter). Skälet till skildra skattesatser var att beskattningen därigenom skulle stå i rimlig proportion till den mängd plast som påsarna typiskt sett innehåller (se prop. 2019/20:47 s. 28 f.).

Det finns muggar och livsmedelsbehållare helt i plast och det finns de som huvudsakligen består av andra material, till exempel papper. De som huvudsakligen är gjorda av andra material såsom papper har ofta en plastbeläggning eller plastbarriär för att pappret ska stå emot vätska, fukt och fett. I dagsläget finns det inga muggar på marknaden som är helt plastfria, utan även de som i huvudsak är gjorda av andra material, till exempel papper, har i regel en plastbeläggning på insidan för att göra muggen vätskesäker. Det finns dock muggar med en mycket låg andel plast på marknaden. Företag och organisationer som vi har talat med har sagt att de bedömer att plastfria muggar snart (inom ett par år) kommer att finnas på marknaden. Pappmuggar som i dag finns på marknaden har i regel en plastbeläggning som motsvarar cirka 5–10 procents plastinnehåll i produkten som helhet. Det finns även de som har en längre andel plast än så. Plastfria livsmedelsbehållare av olika slag finns däremot redan på marknaden. Exempelvis är många hamburgerlådor och andra livsmedelsbehållare som är vanliga inom snabbmatsbranschen gjorda helt av papper.

Vi behandlar frågan om differentiering på andelen plast i engångsartiklar generellt i kapitel 6 (avsnitt 6.5). Där lyfter vi fram att en differentiering som tar hänsyn till mängden plast i produkterna kan skapa starka incitament för berörda aktörer att driva på en övergång till material med mindre plast. Om andelen plast i produkterna blir mindre ger det miljömässiga fördelar såsom lägre miljöpåverkan vid råvaruuttag, mindre negativa miljöeffekter vid nedskräpning och lägre utsläpp av växthusgaser vid avfallsförbränning. Utan differentiering är risken även stor att den billigaste produkten används, vilket oftast är den som är helt i plast. Vi pekar även på vissa nackdelar med differentiering, bland annat ökad administration och eventuella kontrollsvårigheter. Dock bedömer vi att det inte bör vara svårare att kontrollera hur stor andelen plast är i en produkt än vad det är att fastställa om den över huvud taget innehåller plast. Vi bedömer att de skäl som talar för differentiering väger tyngre än de skäl som talar däremot.

För att uppväga de nackdelar som differentieringen ändå medför, och därigenom underlätta administration och kontroll för myndigheterna, kan en avdragsmöjlighet i stället för differentiering av skatten övervägas. Som exempel kan nämnas den modell som finns inom kemikalieskatten. Där är alla varor med vissa KN-nummer skattepliktiga, men avdrag medges med 50 alternativt 90 procent av skattebeloppet om den skattskyldige kan visa att varan inte innehåller vissa ämnen. Det är de skattskyldiga som har bevisbördan för varornas kemikalieinnehåll och det är upp till varje skattskyldig att välja om avdrag ska göras eller inte. Om avdrag görs i deklarationen så måste underlag som styrker rätten till avdraget sparas i väntan på en eventuell kontroll. Vilket underlag som är tillräckligt för att avdrag ska medges avgörs utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Det kan till exempel vara innehållsdeklarationer eller annan följedokumentation till varorna eller intyg om provtagningar som gjorts vid laboratorium.

Frågan är då om vi bör föreslå en liknande lösning för skatten på engångsartiklar. En avdragsmöjlighet i stället för en differentiering av skatten skulle underlätta efterlevnadskontrollen. Vid avdrag läggs bevisbördan på de skattskyldiga, som för att åtnjuta den lägre skatten måste visa vad produkterna innehåller. Det bör vara lättare för företagen som tillverkar eller importerar produkterna att visa vad dessa innehåller, än vad det är för Skatteverket att bevisa motsatsen. Enligt allmänna processuella principer bör bevisbördan läggas på den part som har lättast att säkra och föra bevisning. Det kan nog förekomma att en del skattskyldiga väljer att inte göra avdrag som de är berättigade till för att de är osäkra på innehållet i deras produkter. Dock är troligen risken högre att avdrag yrkas utan att man har rätt till det.

Vi anser mot bakgrund av detta att skilda skattenivåer bör tillämpas för skatten men att utformningen bör ske i form av en avdragsmöjlighet för de skattskyldiga.

Nästa fråga är hur avdraget bör utformas. Inom kemikalieskatten på elektronikvaror utgår beskattningen från kg skattepliktigt ämne och där har man valt att ha avdraget i procent. När det som här gäller en styckesbaserad skatt är det lättare och tydligare att låta avdraget vara i kronor i stället för procent.

Utifrån vad vi känner till om muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk med plast som i dag finns på marknaden och med hänsyn till vad vi tror om de som bedöms kunna finnas på marknaden inom några år så bedömer vi att följande skattenivåer bör föreslås:

- Muggar med högst 1 procents plastinnehåll beskattas med 1 krona per styck, vilket innebär att från skatten på 5 kronor får avdrag göras med 4 kronor. Muggar med högst 10 procents plastinnehåll beskattas med 3 kronor per styck, vilket innebär att från skatten på 5 kronor får avdrag göras med 2 kronor. Muggar med mer än 10 procents plastinnehåll beskattas med 5 kronor per styck, och inget avdrag får göras.
- Livsmedelsbehållare med högst 1 procents plastinnehåll beskattas med 2 kronor per styck, vilket innebär att från skatten på 7 kronor får avdrag göras med 5 kronor. Livsmedelsbehållare med högst 10 procents plastinnehåll beskattas med 4 kronor per styck, vilket innebär att från skatten på 7 kronor får avdrag göras med 3 kronor. Livsmedelsbehållare med mer än 10 procents plastinnehåll beskattas med 7 kronor per styck, och inget avdrag får göras.

8.8 Skattskyldiga och skattskyldighetens inträde

8.8.1 Skattskyldiga och skattskyldighetens inträde

Förslag: Skattskyldig är den som tillverkar skattepliktiga varor i Sverige, för in eller tar emot skattepliktiga varor från annat EU-land eller importerar skattepliktiga varor. Från skattskyldighet undantas införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som vid varje tillfälle inte överstiger 40 stycken varor. Vidare undantas från skattskyldighet en fysisk persons tillverkning, införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som är avsedda för den fysiska personens eller dennes familjs personliga bruk.

Skattskyldigheten inträder vid tidpunkten för tillverkning, införsel, mottagande respektive import. Bestämmelser införs om uppskjuten skattskyldighet för godkända lagerhållare i likhet med vad som gäller enligt annan punktskattelagstiftning.

Svenska punktskatter tas normalt ut så tidigt som möjligt bland de aktörer som befattar sig med skattepliktiga varor. Därmed begränsas antalet skattskyldiga, vilket underlättar administration och kontroll av punktskatterna. Att antalet skattskyldiga begränsas är önskvärt även när det gäller den här punktskatten. Som utgångspunkt bör därför skattskyldigheten placeras hos den som först befattar sig med de

skattepliktiga varorna i Sverige i enlighet med vad som normalt gäller på punktskatteområdet. Skattskyldig föreslås därför vara den som tillverkar skattepliktiga varor i Sverige, för in eller tar emot skattepliktiga varor från annat EU-land eller importerar skattepliktiga varor. Skattskyldigheten inträder vid tidpunkten för tillverkning, införsel, mottagande respektive import.

Enligt lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter är det endast sådana aktiviteter som är yrkesmässiga som omfattas av skattskyldighet. I dessa lagar har ”yrkesmässig aktivitet” definierats som en aktivitet som utförs antingen av en juridisk person eller av en fysisk person och avser varor som inte är avsedda för den enskildes eller dennes familjs personliga bruk. I lagrådsremissen föreslogs en motsvarande lösning beträffande lagen om skatt på plastbärkassar. Lagrådet påpekade dock att definitionen avseende yrkesmässiga aktiviteter närmast är att anse som en reglering av ett undantag från skattskyldighet i vissa situationer och att undantaget lämpligen bör tas in i en egen bestämmelse. Vi föreslår därför att yrkesmässighet inte ska vara ett villkor för skattskyldighet och att det i stället införs en separat bestämmelse om undantag från skattskyldighet liksom i lagen om skatt på plastbärkassar. Någon skillnad i sak i förhållande till vad som gäller enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter avses inte.

Om skattskyldighet förelåg för all införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som inte görs av fysiska personer för personligt bruk skulle detta ge upphov till en omfattande administrativ börda. Det bedöms därför lämpligt att en tröskelregel införs som undantar införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor i mycket ringa omfattning. Såväl fysiska som juridiska personer bör omfattas av detta undantag. En gräns på 40 stycken varor per tillfälle bedöms vara en rimlig avvägning mellan intresset av att minska den administrativa bördan och intresset av att förhindra att punktskattepliktiga varor förs in i landet skattefritt. Vad gäller tillverkning så bedömer vi att engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare är varor som framställs under sådana förhållanden att det inte finns behov av något generellt undantag från skattskyldighet vid små volymer. I stället kan det förväntas att producenter i stor utsträckning ansöker om godkännande som godkänd lagerhållare (se nedan).

Med hänsyn till de skattepliktiga varornas karaktär görs bedömningen att svenska konsumenters inköp av sådana varor direkt från säljare i utlandet bara kan antas ske i närmast obefintlig omfattning. En beskattning av sådana inköp bedöms medföra begränsade vinster ur miljösynpunkt. Mot bakgrund av skattskyldighetens utformning kommer i praktiken beskattning normalt inte ske i dessa fall. Några särskilda bestämmelser bedöms inte vara nödvändiga för dessa situationer.

Att skattskyldighet inträder redan vid tidpunkten för tillverkning, införsel, mottagande eller import kan leda till oönskade likvida påfrestningar för berörda företag. I likhet med andra nationella punktskatter, till exempel avseende snus och tuggtobak enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik samt lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar föreslås därför ett system med godkända lagerhållare. Detta innebär att skattskyldighetens inträde skjuts upp till en senare tidpunkt än tidpunkten för tillverkning, införsel, mottagande eller import. Konstruktionen innebär också att skattskyldighetens inträde skjuts upp då varor levereras från en godkänd lagerhållare till en annan godkänd lagerhållare. Skattskyldighet inträder först när skattepliktiga varor levereras till en köpare som inte är godkänd lagerhållare, tas till eget försäljningsställe för detaljförsäljning, tas i anspråk för annat ändamål än försäljning (exempelvis egen användning) eller då godkännandet återkallas. Detta innebär att godkända lagerhållare kan hålla ett obeskattat lager och att de likvida påfrestningarna därmed blir mindre än om lagret skulle vara beskattat. Den som avser att tillverka, föra in, ta emot eller importera skattepliktiga varor bör kunna godkännas som lagerhållare. Även grossistföretag som avser att återförsälja skattepliktiga varor bör kunna godkännas som lagerhållare.

I motsvarande bestämmelser enligt annan punktskattelagstiftning krävs för godkännande som lagerhållare även att sökanden avser att agera yrkesmässigt. Även i lagrådsremissens lagförslag i fråga om skatt på plastbärkassar var detta ett villkor. Lagrådet har dock påpekat att det kan ifrågasättas om kravet på yrkesmässighet fyller någon funktion, eftersom det är osannolikt att en fysisk person vare sig skulle vilja bli eller kunna anses lämplig som lagerhållare enbart för varor avsedda för personligt bruk. Lagrådet har mot denna bakgrund framhållit att kravet på yrkesmässighet bör kunna utgå ur den aktuella bestämmelsen. Ett krav på yrkesmässighet föreslogs därför inte i propositionen

om skatt på plastbärkassar (prop. 2019/20:47). Ett krav på yrkesmässighet framstår som obehövt även här och föreslås således inte.

I likhet med vad som gäller för lagerhållare enligt annan punkt-skattelagstiftning bör endast den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som lagerhållare kunna godkännas. Detta innebär att Skatteverket ska avslå en ansökan om godkännande som lagerhållare om sökanden är olämplig att anförtros sådan ställning. Med ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt avses primärt sådana förhållanden och omständigheter som kan påverka risken för skatteundandragande.

För skattskyldiga som inte har godkännande som lagerhållande gäller att skattskyldighet inträder redan vid tidpunkten för tillverkning, införsel, mottagande respektive import.

Förslaget behandlas i 7–13 §§ i den nya lagen om skatt på engångsartiklar, se avsnitt 1.1.

8.8.2 Undantag från skattskyldighetens inträde i vissa fall

Förslag: För godkända lagerhållare inträder skattskyldighet inte för en skattepliktig vara som

1. tidigare har beskattats enligt lagen,
2. levereras till en köpare i annat land,
3. fullständigt förstörs genom oförutsedda händelser eller force majeure,
4. lämnas för sådan materialåtervinning av avfall som avses i 15 kap. 6 § miljöbalken, eller
5. används som insatsvara vid tillverkning av andra varor.

I syfte att undvika dubbelbeskattning och att skatt tas ut för varor som inte kommer till sådan användning som motiverar att skatt tas ut krävs ett system där varor i vissa fall undantas från beskattning. Enligt flertalet befintliga punktskattesystem finns bestämmelser om att den skattskyldige får göra avdrag för skatt i vissa fall. I lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik förekommer en annan systematik, där varor i vissa fall undantas från skattskyldighetens inträde. Detsamma gäller enligt lagen om skatt på plastbärkassar.

I likhet med vad som gäller lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen om skatt på plastbärkassar bör i den föreslagna lagen införas bestämmelser om att skattskyldighet under vissa förutsättningar inte inträder för varor som annars hade varit skattepliktiga. En sådan ordning är lämplig eftersom administrationen förenklas. Ytterligare ett skäl är att engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare, till skillnad från varor enligt de punktskattelagstiftningar där avdrag förekommer, typiskt sett inte förbrukas på ett sådant sätt att de inte längre finns kvar i samband med att de används. Med tanke på att ett av målen med skatten är att styra mot en minskad konsumtion av beskattade engångsartiklar är det inte ändamålsenligt att införa en reglering som ger möjlighet till skatteavdrag efter att de skattepliktiga varorna har släppts ut på marknaden.

En första situation som bör medföra undantag från skattskyldighetens inträde är att skattskyldighet enligt lagen tidigare har inträtt för varan. En sådan situation skulle kunna uppstå exempelvis om en godkänd lagerhållare förvärvar skattepliktiga varor inom landet från någon som inte är godkänd lagerhållare. När varorna säljs på nytt skulle beskattning ske ännu en gång, om inte ett särskilt undantag införs.

Det är vidare lämpligt att godkända lagerhållare inte beskattas för skattepliktiga varor som inte släpps ut på marknaden i Sverige. En sådan reglering bidrar till att svenska tillverkare och grossister får en konkurrensneutral situation när skattepliktiga varor säljs till köpare utanför Sverige. Skattskyldighet bör därför inte inträda för en skattepliktig vara som levereras till en köpare i ett annat land. Detsamma bör gälla om en godkänd lagerhållares varor fullständigt förstörs genom oförutsedda händelser eller force majeure, lämnas för materialåtervinning av avfall eller används som insatsvara vid tillverkning av andra varor. Om varor används som insatsvara i egen tillverkning bör det, till skillnad mot vad som gäller enligt exempelvis lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, inte krävas att de nya varorna omfattas av skatteplikt. Undantaget blir alltså tillämpligt om skattepliktiga varor används som insatsvara av en godkänd lagerhållare vid framställning av varor som inte omfattas av skatteplikt.

Bestämmelsen föreslås begränsas till godkända lagerhållare. Det finns inte skäl att tro att de aktuella undantagen regelmässigt aktualiseras för andra aktörer. Det bedöms därför inte finnas behov av att utöka tillämpligheten av undantagen till aktörer som inte godkänts

som lagerhållare. Därtill kommer att godkända lagerhållares lämplighet har kontrollerats av Skatteverket i samband med godkännande och att de kan förväntas dokumentera hanteringen av skattepliktiga varor bättre än andra aktörer. Att utöka undantagen till att gälla andra aktörer skulle därför försvåra beskattningsmyndighetens kontroll.

Förslaget behandlas i 14 § i den nya lagen om skatt på engångsartiklar, se avsnitt 1.1.

8.9 Förfarandet

8.9.1 Förfarandet vid beskattning

Förslag: Bestämmelserna i skatteförfarandelagen ska som huvudregel vara tillämpliga på skatten på engångsartiklar, vilket innebär att Skatteverket blir beskattningsmyndighet. Vid import ska dock skatten betalas till Tullverket och i de fallen ska förfarandebestämmelserna i tullagen vara tillämpliga.

I skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, finns bestämmelser om förfarandet vid beskattning. SFL tillämpas för alla skatter utom de som uttryckligen undantas från lagens tillämpningsområde. Av de i dag förekommande punktskatterna är det endast trängsel-skatt enligt lagen (2004:629) om trängsel-skatt och skatt enligt vägtrafikskattelagen (2006:227) som undantagits från SFL. Övriga punktskatter omfattas alltså av bestämmelserna i SFL.

Det är mest lämpligt att knyta an beskattningsförfarandet direkt till vad som gäller för andra punktskatter och således tillämpa bestämmelserna i SFL i fråga om en skatt på engångsartiklar. Därmed blir reglerna i SFL om bland annat registrering av skattskyldiga, punktskatte-deklaration, tidpunkter för redovisning och betalning av skatt, ränta, förseningsavgift, beslut om punktskatt, omprövning, överklagande, skattekontroll och rätt till ersättning tillämpliga i fråga om skatten.

Det innebär även att Skatteverket som huvudregel blir beskattningsmyndighet. Dock bör Tullverket vara beskattningsmyndighet när någon som inte är godkänd lagerhållare importerar skattepliktiga varor från tredje land och förfarandet följer då av bestämmelserna i tullagen (2016:253). Att Tullverket och inte Skatteverket är beskattningsmyndighet i sådana fall motsvarar vad som normalt förekom-

mer enligt annan punktskattelagstiftning och samma ordning är lämplig även här.

Förslaget behandlas i 15 § i den nya lagen om skatt på engångsartiklar, se avsnitt 1.1.

8.9.2 Beslut angående status som lagerhållare

Förslag: Skatteverkets beslut angående godkännande eller återkallelse av godkännande som lagerhållare ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol och i dessa fall ska prövningstillstånd krävas vid överklagande till kammarrätten.

Skatteverkets beslut angående godkännande av lagerhållare liksom beslut om att återkalla sådant godkännande utgör inte beslut om beskattning som förfaranderegler i SFL respektive tullagen blir tillämpliga på. Det bör tydliggöras att dessa beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Mot bakgrund av att besluten i allt väsentligt är av skatteadministrativ karaktär görs bedömningen att det bör krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Förslaget behandlas i 16 § i den nya lagen om skatt på engångsartiklar, se avsnitt 1.1.

8.10 Personuppgiftsbehandling

Förslag: Uppgifter och handlingar hos Skatteverket rörande godkända lagerhållare enligt lagen om skatt på engångsartiklar ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet som lagerhållare blev återkallat.

Bedömning: Den personuppgiftsbehandling som förslaget om skatt på engångsartiklar ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Den befintliga reglering som finns på personuppgiftsområdet utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske vid Skatteverket med anledning av förslaget. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling bortsett från den ändring som föreslås i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

I praktiken kommer ansökningar om status som godkänd lagerhållare främst att omfatta juridiska personer. Det är dock möjligt även för fysiska personer att bli godkända som lagerhållare. I praktiken krävs det dock att de agerar yrkesmässigt, eftersom en fysisk persons tillverkning, införsel, mottagande eller import för personligt bruk undantas från skattskyldighet. Om fysiska personer ansöker om status som godkänd lagerhållare och efter godkännande registreras som skattskyldiga av Skatteverket kan detta medföra att personuppgifter behandlas av myndigheten. De uppgifter som Skatteverket kan komma att behandla utgörs primärt av adress- och kontaktuppgifter, uppgifter om redovisningsperioder och bokslutsdatum samt uppgiven grund för ansökan. Det står därför klart att förslaget kan ge upphov till en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning. EU:s dataskyddsförordning är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer sedan den 25 maj 2018. Förordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och förutsätter ibland att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning. För Skatteverkets personuppgiftsbehandling i beskattningsverksamheten finns lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet som innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Förutom vid behandling av personuppgifter om enskilda personer gäller vissa bestämmelser i lagen även vid behandling av uppgifter om juridiska personer (se 1 kap. 1 § andra stycket).

Godkännandet som lagerhållare innebär att den skattskyldige ska redovisa skatten periodvis i stället för i samband med varje händelse som utlöser skatteplikt. Godkännandet som lagerhållare innebär även att skattskyldighetens inträde skjuts upp. För att dessa förmåner inte ska missbrukas krävs att Skatteverket har möjlighet till kontroll. Den behandling av personuppgifter som sker hos Skatteverket till följd av godkännandet är nödvändig för att systemet med godkända lagerhållare ska fungera. Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen är alltså att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i

EU:s dataskyddsförordning). Den aktuella grunden för behandlingen är vidare fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning. Den rättsliga grunden är fastställd i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket, skatteförfarandelagen och i den föreslagna lagen. De närmare ändamålen för behandlingen liksom andra specificerade bestämmelser finns i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Vad gäller frågan om personuppgiftsbehandlingen är proportionerlig bör beaktas att det är valfritt att ansöka om godkännande som lagerhållare och att de fysiska personer som ansöker om godkännande får förutsättas agera yrkesmässigt. De uppgifter som kommer att behandlas är inte sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Uppgifterna är antingen sådana som relaterar till verksamheten eller kontaktuppgifter. Intrånget i de registrerades personliga integritet torde därför vara förhållandevis litet. Vid en avvägning mellan den registrerades personliga integritet och behovet av att personuppgiften behandlas anses behandlingen vara proportionerlig.

Av 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår att uppgifter bland annat får behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter (punkt 1), revision (punkt 4) och tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning (punkt 5). Av 2 kap. 2 § framgår vidare att i beskattningsdatabasen får uppgifter behandlas om personer som omfattas av verksamhet enligt 1 kap. 4 § 1–9. I 2 kap. 3 § och i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns bestämmelser om vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen. Den behandling av uppgifter som förslaget om skatt på engångsartiklar ger upphov till hos Skatteverket i beskattningsdatabasen är tillåten enligt de angivna bestämmelserna.

Förslaget medför dock att det behöver göras en följdändring i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Enligt huvudregeln i 2 kap. 11 § ska uppgifter och handlingar i beskattningsdatabasen, om inget annat anges i 12 §, gallras senast sju år efter utgången av det kalenderår då den beskattningsperiod som uppgifterna och handlingarna kan hänföras till gick ut. Ändringen

innebär att uppgifter och handlingar hos Skatteverket om godkända lagerhållare enligt lagen om skatt på engångsartiklar i stället ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet som lagerhållare blev återkallat. Det är samma tid som gäller enligt 2 kap. 12 § tredje stycket samma lag för motsvarande uppgifter om godkända lagerhållare enligt annan punktskattelagstiftning. Anledningen till att det är nödvändigt att lagra uppgifterna under denna tid är att det i efterhand, särskilt vid omprövning, ska vara möjligt att kontrollera vilka uppgifter som legat till grund för ett beslut. Omprövning kan bli aktuellt upp till sex år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut. Uppgifterna kan därför inte gallras tidigare än sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet som lagerhållare blev återkallat. En sådan bestämmelse bedöms därmed vara förenlig med principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

Sammanfattningsvis bedömer vi att den personuppgiftsbehandling som förslaget om skatt på engångsartiklar ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Bortsett från den ändring som föreslås i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet utgör den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske vid Skatteverket med anledning av förslaget. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.

Förslaget föranleder en ändring i 2 kap. 12 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, se avsnitt 1.2.

8.11 Överensstämmelse med EU-rätten

Bedömning: Förslaget bör anmälas till EU-kommissionen enligt förfarandet i anmälningsdirektivet. När det gäller förslagets förenlighet med reglerna om statligt stöd bör kontakt tas med EU-kommissionen innan beslut fattas och det kan även bli aktuellt att göra en formell anmälan av den planerade skatten till EU-kommissionen för godkännande. Förslaget strider inte mot EU-rätten i övrigt.

Enligt artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningdirektivet) avses med teknisk specifikation bland annat en i ett dokument intagen specifikation som fastställer de egenskaper som krävs av en produkt. Den föreslagna avgränsningen avseende vilka varor som omfattas av skatteplikt bedöms utgöra en sådan specifikation. Av anmälningdirektivet följer därför att förslaget ska anmälas till kommissionen i enlighet med förfarandet i anmälningdirektivet. Eftersom det är fråga om en åtgärd som rör skatt finns dock inte någon s.k. frysningsperiod från det att anmälan getts in till dess att reglerna kan träda i kraft (artikel 7.4 i anmälningdirektivet). Förslaget bör alltså anmälas till kommissionen i enlighet med anmälningdirektivet.

Eftersom engångsartiklar inte omfattas av någon harmoniserad EU-reglering avseende beskattning har medlemsstaterna möjlighet att införa regler om sådan beskattning så länge reglerna inte leder till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater samt följer de generella unionsrättsliga reglerna om proportionalitet. Den föreslagna skatten bedöms uppfylla dessa krav.

Vid utformningen av nationella punktskatter måste även EU:s statsstödsregler särskilt beaktas. Lagstiftning inom skatteområdet kan utgöra en sådan statlig stödåtgärd som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget. För att det ska vara fråga om otillåten stödåtgärd enligt bestämmelsen krävs dock att åtgärden gynnar vissa företag eller viss produktion, dvs. att den är selektiv. Enligt EU-domstolens praxis ska det vid denna bedömning fastställas huruvida en nationell åtgärd kan gynna ”vissa företag eller viss produktion” i jämförelse med andra företag som befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till den målsättning som ska uppfyllas genom den berörda åtgärden (se t.ex. mål C-143/99, *Adria-Wien*, punkt 41).

EU:s medlemsstater är skyldiga att vidta de åtgärder som framgår av engångsplastdirektivet. Direktivets syfte är att förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön och på människors hälsa samt att underlätta övergången till en cirkulär ekonomi (se artikel 1). I fråga om muggar och livsmedelsbehållare helt eller delvis av plast för engångsbruk är medlemsstaterna skyldiga att införa åtgärder, till exempel ekonomiska instrument, för att minska förbruk-

ningen av dessa (artikel 4 och bilaga A). Exempelvis en skatt på produkterna är ett sådant ekonomiskt instrument.

Målet med den föreslagna skatten är att minska förbrukningen av muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som innehåller plast, och på så vis minska de negativa miljöeffekterna som sådana engångsartiklar innebär. Skatten syftar alltså till att ändra ett beteende som leder till minskad förbrukning av sådana engångsartiklar och därmed ger miljövinster. En minskning av mängden varor som produceras innebär ett minskat råvaruuttag och en minskad energiåtgång, dvs. minskad resursförbrukning. Genom en minskad förbrukning av sådana varor förebyggs även nedskräpning och spridning av plastläckage till miljön. Vidare förebyggs uppkomsten av avfall från sådana varor. Minskad produktion och minskade avfallsmängder leder också till minskade mängder växthusgasutsläpp såväl i produktionsledet som i avfallsledet. En skatt på muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som innehåller plast motsvarar detta syfte. Mot denna bakgrund görs bedömningen att producenter och importörer av andra typer av varor, till exempel glas och muggar eller tallrikar och matlådor som kan användas många gånger eller motsvarande engångsartiklar som inte innehåller plast, i faktiskt och rättsligt hänseende inte befinner sig i en jämförbar situation med producenter och importörer av muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som innehåller plast. Att sådana varor som kan användas många gånger eller som är gjorda av andra material än plast inte är skattepliktiga bedöms alltså inte vara ett riktat stöd till sådana producenter och importörer.

Denna bedömning får även stöd av det faktum att engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare som innehåller plast av EU har pekats ut som problematiska ur miljösynpunkt och att medlemsstaterna enligt engångsplastdirektivet är skyldiga att vidta åtgärder för att minska förbrukningen av dessa.

I den föreslagna beskattningen undantar vi dock livsmedelsbehållare för enklare förtäring, om behållaren förpackas industriellt och är nödvändig för att säkerställa hållbarheten på livsmedlet. Även sådana livsmedelsbehållare omfattas av kravet på minskad förbrukning enligt engångsplastdirektivet. Vi bedömer dock att en skatt har begränsade möjligheter att åstadkomma en minskad förbrukning av den typen av behållare som vi föreslår undantag för. En skatt är därför inte rätt åtgärd för att åstadkomma en minskad förbrukning av dessa behållare. En minskning bör därför åstadkommas på andra sätt än genom

beskattning. Bokstavsutredningen om genomförandet av engångsplastdirektivet (M 2019:A) har i uppdrag att lämna förslag på hur direktivet ska genomföras i Sverige, vari det ingår att lämna förslag på åtgärder för en minskad förbrukning av de livsmedelsbehållare som omfattas av direktivet. Bokstavsutredningen ska redovisa sina förslag senast den 22 januari 2021. Vi vet därför ännu inte vilka åtgärder som den utredningen kommer att föreslå för att möta kravet på minskad förbrukning av livsmedelsbehållare. Det är även tänkbart att olika åtgärder kommer att föreslås för olika typer av livsmedelsbehållare. Den bedömningen gör vi mot bakgrund av att det bör vara lättare att åstadkomma en minskad förbrukning för vissa livsmedelsbehållare än för andra, och i engångsplastdirektivet finns det inte något uttalat krav på att alla livsmedelsbehållare som omfattas av definitionen ska minska lika mycket, utan det avgörande är i stället att åtgärderna leder till en mätbar kvantitativ minskning av förbrukningen av livsmedelsbehållare totalt sett. Det är åtminstone vår tolkning utifrån hur kravet på minskad förbrukning har formulerats i direktivet.

Vi bedömer att det föreslagna undantaget från skatteplikt behövs. Skattens syfte är att ändra ett beteende så att förbrukningen av engångsartiklar minskar, vilket därmed ger miljövinster. Vi ser dock inte att en skatt kan ändra ett beteende i önskvärd riktning för de behållare som vi föreslår att undanta från skatteplikt, i vart fall inte utan risk för att det sker till priset av andra negativa miljöeffekter (se avsnitt 8.6.3). Det motsvarar därför inte skattens syfte att beskatta dessa. För de övriga muggarna och livsmedelsbehållarna har skatten potential att ändra ett beteende så att förbrukningen minskar och därmed leder till miljövinster. Vi bedömer att det föreslagna undantaget också är påkallat av administrativa skäl för att undvika gränsdragningssvårigheter. Utan undantaget kan det bli mycket svårt att administrera och kontrollera skatten. Detta eftersom den typen av behållare som undantaget tar sikte på kan vara mycket snarlika eller till och med identiska med sådana behållare som faller utanför definitionen av en livsmedelsbehållare (se avsnitt 8.6.3).

Det föreslagna undantaget innebär att skatten inte tas ut på alla de livsmedelsbehållare som av EU har pekats ut som problematiska ur miljösynpunkt. Samtidigt är det i linje med skattens syfte att den avgränsas på så sätt att den bara tas ut i de fall där den faktiskt kan leda till en minskad förbrukning som i sin tur ger miljövinster. Det

är svårbedömt om undantaget trots det kan anses utgöra ett otillåtet gynnande av producenter och importörer som sätter den typen av behållare på marknaden, dvs. att skatten är selektiv, i förhållande till producenter och importörer av andra livsmedelsbehållare. Givet den osäkerhet som finns kring detta bör kontakter tas med kommissionen, och det kan därvid även bli aktuellt att göra en formell anmälan av den planerade skatten till kommissionen. I kontakterna med kommissionen bör det särskilt lyftas fram att undantaget är i linje med skattens syfte och att det planerade undantaget behövs för att underlätta administration och kontroll av skatten.

8.12 Följändringar

Förslag: Följändringar görs i skatteförfarandelagen och tullagen.

Vissa följändringar behöver göras i annan lagstiftning. I skatteförfarandelagen (2011:1244) behöver den nya lagen läggas till i uppräknningen över vad som avses med punktskatt (3 kap. 15 §), vilka aktörer Skatteverket ska registrera (7 kap. 1 §), vilka punktskatter som ska redovisas i en särskild skattedeklaration för varje händelse som medför skattskyldighet (26 kap. 8 §) och hos vem revision får göras (41 kap. 3 §). Att Skatteverket ges möjlighet att genomföra revision hos den som ansökt om lagerhållare motsvarar vad som gäller ansökningar enligt bland annat lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter och lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar. Även vid prövning av ansökan om godkännande som lagerhållare enligt lagen om skatt på engångsartiklar bör Skatteverket få göra revision hos sökanden för att säkerställa att sökanden är lämplig att omfattas av de förmåner som ett godkännande som lagerhållare innebär.

I tullagen (2016:253) behöver den nya lagen läggas till i uppräknningen av lagar som medför skyldighet att betala annan skatt än tull vid import eller införsel till det svenska tullområdet (2 kap. 1 §).

Förslaget föranleder ändringar i 3 kap. 15 §, 7 kap. 1 §, 26 kap. 8 § och 41 kap. 3 § skatteförfarandelagen samt 2 kap. 1 § tullagen, se avsnitt 1.3–1.4.

8.13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Den föreslagna lagen om skatt på engångsartiklar träder i kraft den 1 september 2021. Förutom reglerna om lagerhållare tillämpas den dock första gången på skattskyldighet som inträder efter utgången av oktober 2021. Ändringarna i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och skatteförfarandelagen träder i kraft den 1 september 2021. Ändringen i tullagen träder i kraft den 1 november 2021.

Eftersom den föreslagna lagen innebär att en helt ny skatt införs behövs en viss tid för att Skatteverket ska kunna anpassa sina rutiner och system till skatten. Även de skattskyldiga behöver viss tid för att anpassa sina rutiner. Mot denna bakgrund görs bedömningen att skatten ska tas ut från och med den 1 november 2021. Det är dock lämpligt att Skatteverket ges möjlighet att handlägga ansökningar om godkännande som lagerhållare innan skatten kommer att tas ut. Det föreslås därför att lagen träder i kraft den 1 september 2021 och att reglerna om lagerhållare ska tillämpas från och med detta datum. Övriga bestämmelser ska tillämpas första gången på skattskyldighet som inträder efter utgången av oktober 2021.

Ändringarna i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och skatteförfarandelagen bör träda i kraft den 1 september 2021, eftersom Skatteverket ska handlägga ansökningar om godkännande som lagerhållare från denna tidpunkt. Ändringen i tullagen kan dock träda i kraft först i samband med att skatten börjar tas ut, dvs. den 1 november 2021.

Det bör nämnas att våra förslag om ikraftträdande bygger på tidsplanen enligt januariavtalet. Vi har inte tagit hänsyn till om något annat ikraftträdande vore mer lämpligt utifrån coronapandemins effekter (se avsnitt 11.5).

8.14 Plan för utvärdering av skatten

Bedömning: Den föreslagna skatten bör utvärderas inom två år från införandet. Det som då bör utvärderas är hur kostnads-effektiv skatten har varit för att styra mot en minskad förbrukning av beskattade varor och om det finns anledning att ändra på något i skattens utformning. Om det visar sig att skatten inte har haft avsedd effekt bör utvärderingen analysera orsakerna till detta. Vi föreslår att Naturvårdsverket och Skatteverket ges i uppdrag att utvärdera skattens effekt och samhällsekonomiska konsekvenser.

Vi ska enligt kommittédirektiven lämna förslag på en plan för hur skatten ska kunna utvärderas. Syftet med en sådan plan för utvärdering är att följa upp och bedöma skattens effektivitet. Genom att följa upp utfallet av skatten kan skattenivåerna och effekterna utvärderas och därefter kan nivåerna, om det behövs, justeras.

Skatten på engångsartiklar är en miljöskatt. Den ska därmed utvärderas på basis av de miljöeffekter som skatten avser att styra. Syftet med skatten är att minska negativa miljöeffekter av sådana artiklar, vilket ska åstadkommas genom en beteendeförändring hos marknadens aktörer som minskar förbrukningen av artiklarna. Utvärdering bör därför ske efter en tid för att analysera om skatten har fått den effekt som varit avsedd, dvs. om den har lyckats styra mot en minskad förbrukning av artiklarna och därigenom kunnat uppnå de miljövinster som eftersträfvats.

Vi föreslår en skatt på engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare. De konsekvensanalyser som görs i kapitel 11 är av ex ante karaktär, dvs. de avser analyser av konsekvenser som skatten beräknas få om den införs. Om skatteförslaget genomförs uppstår också ett behov av att utreda effekterna av skatten i efterhand, dvs. ex post. De metoder och angreppssätt som används för analyser ex ante respektive utvärdering ex post kan ofta skilja sig åt. I kommittédirektiven anges att skattens effektivitet ska utvärderas och att förslagen bör analyseras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Skattens effektivitet kan tolkas som skattens förmåga att styra mot en minskad förbrukning av muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som innehåller plast och hur skatten påverkat välfärden genom minskad miljöpåverkan och minskad nedskräpning. Den samhällsekonomiska analysen bör inkludera beräkningar av de administrativa kost-

nader som skatten har medfört både för myndigheter och företag. Den bör även kartlägga vilka kostnader som uppkommit i omställningen mot att uppnå en minskad förbrukning, till exempel ökade eller minskade kostnader för de aktörer som påverkats på olika sätt av skatten och den påverkan på arbetstillfällen som skatten kan ha bidragit till samt hur konkurrensförhållanden mellan olika aktörer har påverkats av skatten. Det är viktigt att ta hänsyn till såväl negativa som positiva konsekvenser. Positiva konsekvenser handlar om vilken utveckling som skatten har bidragit till i fråga om tillkomsten av nya företag och arbetstillfällen samt teknisk utveckling och en ökad välfärd från till exempel minskad miljöpåverkan och minskad nedskräpning. Bedömningen bör göras utifrån ett relevant referensscenario, dvs. en bedömning av hur en minskad förbrukning skulle ha utvecklats i det fall en skatt inte skulle ha införts. Vi anser att utvärderingen bör fokusera på skattens långsiktiga effekter och därmed bör baseras på data från före skattens införande. Skälet till detta är att många företag förväntas anpassa sig till skatten redan innan införandet.

Såväl plaster som andra material som används i engångsartiklar är under ständig utveckling och området präglas av att ny kunskap tillkommer i snabb takt. Vidare pågår forskning om bland annat hur plaster och andra ämnen påverkar miljön och människors hälsa. Den föreslagna skatten är utformad efter det nuvarande kunskapsläget och de förhållanden som råder nu. Vår bedömning är att om den föreslagna skatten införs så bör den vara föremål för löpande utvärdering och uppdatering. Såväl skatten som dess utformning kan behöva ses över och uppdateras med jämna mellanrum.

Skatten kan styra mot en ökad användning av material som inte är att föredra ur ett miljöperspektiv, som till exempel livsmedelsbehållare i aluminium eller glas. Vi bedömer att den risken är liten, men om det visar sig att skatten får en sådan effekt kan det övervägas att beskatta även sådana. Vid utvärderingen bör det därför följas upp om skatten har lett till en ökad användning av material som är miljömässigt sämre.

En skatt som bara träffar engångsartiklar med plast kan utöver att styra mot flergångsalternativ också styra mot en ökad användning av engångsartiklar av exempelvis trä eller papp. Vid bedömer att skatten främst kommer att styra mot flergångsalternativ och att en utfasning av engångsartiklar med plast kan ses som ett första steg då plast-

produkter har större negativ miljöpåverkan än till exempel plastfria pappersprodukter. Men om det vid utvärderingen kan konstateras att det inte har skett någon större övergång mot flergångsalternativ utan i stället en alltför stor övergång mot plastfria engångsartiklar av till exempel trä och papper så kan det övervägas att låta skatten omfatta även sådana engångsartiklar.

Vi bedömer att de föreslagna skattesatserna, utifrån tillgänglig information, ska kunna få avsedd effekt. Eftersom data om priskänslighet för muggar och livsmedelsbehållare saknas kan skattesatserna dock behöva korrigeras för att skattens syfte ska uppnås.

I kapitel 6 bedömer vi att det i nuläget inte bör föreslås differentierade skattesatser för att ta hänsyn till andelen återvunnen plast i skattepliktiga produkter. Det är dock lämpligt att på nytt överväga frågan om differentiering eller avdragsmöjlighet i samband med utvärdering av skatten. Inom några år bör det nämligen ha tillkommit gemensamma standarder och metoder som kan användas för att verifiera andelen återvunnen plast i plastprodukter. Differentiering eller avdragsmöjlighet bör då även övervägas utifrån andra materialval, som till exempel utifrån om material är biobaserade eller bionedbrytbara eller om de lämpar sig väl för materialåtervinning. Området präglas av en snabb utveckling.

Den föreslagna skatten tas ut på muggar och livsmedelsbehållare. Den tas inte ut separat på tillhörande lock. Det finns dock en önskan att skatten också ska leda till att lock efterfrågas i mindre grad. Den planerade utvärderingen bör därför ta speciell hänsyn till om en minskning av muggar och livsmedelsbehållare också fört med sig en minskning av antalet lock till sådana muggar och livsmedelsbehållare.

I det fall en utvärdering visar att det inte skett en minskad förbrukning av beskattade produkter eller att förbrukningen har varit liten i förhållande till önskad minskning så bör det göras en utvärdering av orsakerna till detta. Framför allt bör orsaker sökas i varför det inte skett en sådan beteendeförändring som förväntats. Att beteendet inte förändrats i tillräcklig grad kan bero på för låga skatteinivåer, begränsad tillgång till ersättande alternativ och för lite eller felaktig information. Utvärderingen kan till exempel leda till att det finns anledning att se över om det behövs mer aktiv information ut till konsumenterna. Skattens effekt kan eventuellt förbättras om en konsument vid köp av dryck och mat för avhämtning får informa-

tion om att det finns möjlighet att välja flergångsalternativ och varför de är att föredra ur ett miljöperspektiv.

Naturvårdsverket är den myndighet som ansvarar för en nationell platsamordning och ska samla och ta fram objektiv och faktabaserad kunskap om makro- och mikroplast. Naturvårdsverket har också ansvaret för Sveriges officiella statistik när det gäller miljö inom områdena avfall, miljötillståndet, utsläpp (till vatten och luft) samt miljöbalkens tillämpning. Det är därför lämpligt att Naturvårdsverket får en viktig roll i utvärderingen av skatten.

Skatteverket har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera de samhällsekonomiska effekterna av skatten enligt lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik. I betänkandet med förslag om skatt på kemikalier i kläder och skor föreslås också att Skatteverket ska utvärdera den skattens samhällsekonomiska effekter.⁵⁷

Vi föreslår därför att Naturvårdsverket och Skatteverket ges i uppdrag att utvärdera vilken effekt skatten har haft på minskad förbrukning och hur det i sin tur har lett till minskad miljöpåverkan och nedskräpning och att analysera de samhällsekonomiska effekterna av skatten.

⁵⁷ Utredningen om skatt på skadliga kemikalier i kläder och skor (2020), *Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier*, (SOU 2020:20).

9 Förpackningar för godis, glass och snacks

Detta kapitel innehåller våra överväganden rörande engångsartiklar i form av förpackningar för godis, glass och snacks.

Bedömning: Det bör för närvarande inte införas en punktskatt på engångsartiklar i form av förpackningar för godis, glass och snacks. Det bör för närvarande inte heller införas något obligatoriskt pantsystem eller något annat styrmedel för dessa artiklar, utöver de styrmedel som nu ändå är på väg att införas till följd av nya krav från EU.

9.1 Inledning

Det finns ett flertal skäl till att vi har valt att undersöka om det är lämpligt och möjligt att ta ut en skatt på sådana engångsartiklar som utgör förpackningar för godis, glass och snacks. Ett skäl är att dessa produkter i dag förbrukas i stora mängder och att förbrukningen även förväntas öka. De står även för stora avfallsflöden och det är endast en liten andel av dem som återvinns efter användning. Vidare hamnar de högt upp på topplistor över vanligt skräp i städer och parker samt på stränder. De bedöms därför kunna utgöra sådana engångsartiklar som den tänkta skatten bör omfatta (se mer i kapitel 7 om varför den här kategorin har valts ut för vidare analys).

Dock pågår redan många initiativ som har som mål att vända trenden mot mer miljövänliga förpackningslösningar. Vidare syftar såväl befintliga som kommande styrmedel till att styra producenterna mot att utforma mer miljövänliga förpackningslösningar. Frågan är då om något ytterligare styrmedel behövs och om ett sådant styrmedel på

ett effektivt sätt kan kombineras med de initiativ som pågår. Är skatt i så fall det lämpligaste och effektivaste styrmedlet för att nå målen? Vi försöker svara på dessa frågor nedan.

I detta kapitel redovisar vi alltså våra överväganden i fråga om det är möjligt och lämpligt att införa en skatt eller något annat styrmedel för förpackningar för godis, glass och snacks.

Med förpackningar avser vi här endast engångsartiklar, dvs. engångsförpackningar. Här ingår inte förpackningar som används flera gånger eller förpackningar som innehåller flera portioner. Dessutom menar vi endast engångsförpackningar av flexibla material som är gjorda helt eller delvis av plast. I fortsättningen skriver vi endast förpackningar, men vi avser alltså engångsförpackningar i flexibla material som är helt eller delvis av plast.

9.2 Behövs ytterligare styrning?

9.2.1 Inledning

I de följande avsnitten diskuterar vi behovet av styrning för engångsartiklar i form av förpackningar för godis, glass och snacks. Ett antal delfrågor gör sig gällande vid denna bedömning och dessa redogörs för nedan. Vi beskriver bland annat dagens förbrukningsnivåer för dessa artiklar och deras miljöeffekter. Vi skriver även om de drivkrafter och beteenden som orsakar miljöproblemet. Vidare beskriver vi referensalternativet, dvs. vad som händer om det inte införs några nya styrmedel, utöver de som nu ändå är på väg att införas till följd av nya regler från EU.

9.2.2 Vad vet vi om dagens förbrukningsnivå?

Förpackningar med godis, glass och snacks tillhandahålls på en mängd olika ställen som till exempel mataffärer, kiosker, bensinstationer, hotell och restauranger. En grov uppskattning anger att cirka 630 miljoner förpackningar för godis, glass och snacks sätts på marknaden varje år i Sverige.¹

¹ Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 som rör vissa delar av genomförandet av EU:s direktiv om engångsplastprodukter.

Förbrukningen av den här typen av engångsartiklar följer trenderna inom snabbmatkulturen.² Trenden att äta mat och dryck på språng eller att ta med sig till annan plats ökar. Nära var femte person köper mat, dryck eller snacks på språng varje dag eller åtminstone flera gånger i veckan.

Konsumtionen av choklad och konfektyrvaror har mer än fördubblats mellan 1960 och 2010. Konsumtionen av chips har ökat stadigt sedan 1960-talet men står nu ganska still på cirka 2 kg per person och år. Majsflingor (cornflakes), rostat ris, ostbågar och popcorn har däremot ökat stort och ligger nu på 3–5 kg per person och år.³ Konsumtionen av glass har däremot varit på nedgång sedan början av 1990-talet. Enligt Föreningen Svenska Glasstillverkare är Sverige ändå det land näst Finland som konsumerar mest glass i Europa. Det säljs glass för 3 miljarder kronor i Sverige och vi äter cirka 12 liter glass per person och år.⁴ Förra året såldes det snacks för över 4,5 miljarder kronor i svenska butiker. År 2017 såldes 54 miljoner kg snacks i Sverige, vilket kan jämföras med drygt 22 miljoner kg 1996.⁵ Försäljningen av godis per capita uppgick till 2 289 kronor 2018. Det motsvarar en veckoförsäljning på 44 kronor per capita och är en ökning med två kronor per vecka jämfört med 2017.⁶

Snabbmattrenden och uteätartrenden är förmodligen här för att stanna och syftet med en skatt på förpackningen skulle inte vara att stoppa denna trend, utan i stället att trenden ska kunna fortsätta på ett mer hållbart sätt genom mer miljövänliga förpackningslösningar.

9.2.3 Vad vet vi om miljöeffekterna från dessa engångsartiklar?

Inledning

Dagens förbrukning av förpackningar för godis, glass och snacks tar resurser i anspråk, genererar avfall och leder till nedskräpning. Det är en av de stora nedskräpningskategorierna, troligen eftersom det

² Delfi fastfoodguide (2017).

³ Jordbruksverket (2015), *Livsmedelskonsumtionen i siffror – Hur har konsumtionen utvecklats de senaste femtio åren och varför?* Rapport 2015:15.

⁴ Svenska glasstillverkare, www.svenskglasstillverkare.se/glassmarknaden/. Läst 2019-12-16.

⁵ <https://sverigesradio.se/artikel/7042969>. Läst 2020-07-21.

⁶ Statistiska Centralbyrån, www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/handel-med-varor-och-tjanster/inrikeshandel/livsmedelsförsäljning-fordelad-pa-varugrupper/pong/publikationer/livsmedelsförsäljning-fordelad-pa-varugrupper/. Läst 2020-07-21.

är en typ av snabbmat som ofta intas på språng, dvs. på väg från ett ställe till ett annat. När konsumtionen sker utomhus ökar risken för nedskräpning. Förpackningarna består dessutom ofta av komplexa materialsammansättningar, vilket gör det svårt att återvinna materialen, så de förbränns i stället. Eftersom en stor del av förpackningarna innehåller plast bidrar de även till högre koldioxidutsläpp än till exempel pappersförpackningar.

Om trenden att äta snacks fortsätter att öka så ökar även resursförbrukningen och mängden avfall samt risken för nedskräpning från de engångsartiklar som används i dessa sammanhang.

Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att förpackningens andel av miljöbelastningen för en förpackad produkt ofta är liten. Det skiljer mellan olika produktkategorier men miljöbelastningen för den här typen av förpackningar brukar ligga på 2–10 procent av miljöbelastningen för produkten som helhet.⁷ Siffran är dock troligen i underkant då den miljöpåverkan som orsakas av nedskräpning inte är medräknad i förpackningens miljöbelastning.

Nedan redogörs närmare för den miljöpåverkan som förbrukningen av den här typen av engångsartiklar för med sig. I nästa avsnitt beskrivs de drivkrafter och beteenden som orsakar miljöproblemet.

Resursförbrukning

Det sker en viss tillverkning av förpackningar för godis, glass och snacks i Sverige, men en stor del av förpackningarna importeras. En grov uppskattning anger att cirka 630 miljoner förpackningar för godis, glass och snacks sätts på marknaden varje år i Sverige.⁸

Förpackningar för godis, glass och snacks består ofta av olika materialsammansättningar. De flesta chipspåsar är gjorda av plast med en tunn foliehinna. Det har gjorts försök med chipspåsar i papper och barriärmaterial baserat på havre- och veteskal, som är en restprodukt från livsmedelsindustrin.⁹ Förpackningar för godis och snacks är ofta helt av plast, men flera olika plastsorter kan ingå i samma förpack-

⁷ Heller et al. (2019), *Mapping the Influence of Food Waste in Food Packaging Environmental Performance Assessments*. *Journal of Industrial Ecology* 23(2): 480–495.

⁸ Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 som rör vissa delar av genomförandet av EU:s direktiv om engångsplastprodukter.

⁹ Se <https://paperprovince.com/jakten-pa-en-fossilfri-chippase/>. Läst 2020-01-20.

ning. Glassförpackningar är ofta gjorda helt av plast eller en blandning av papper och plast. En chipspåse väger i genomsnitt cirka 6,6 gram och en godispåse väger i genomsnitt cirka 4,8 gram.¹⁰

Den vanligaste råvaran till plast är petrokemiska ämnen som mineralolja eller naturgas. Oljeutvinning påverkar miljön genom bland annat markanvändning och åtgång av stora mängder sötvatten. Vidare finns det risk för oljeutsläpp till miljön med åtföljande skador på växt- och djurliv. Även vid bearbetningen av råvaran till färdig produkt krävs energi. Miljöpåverkan från energianvändningen beror på hur elektriciteten eller värmen som används har producerats och vilka råvaror som har använts för energiproduktionen. Förnybara material förbrukar även de resurser i form av mark, vatten, kemikalier och råvaror. Den biobaserade plasten konkurrerar om samma insatsråvaror. Flera förpackningar består av flerskiktsslaminat med papper, plast och ibland även aluminium. Uttaget av aluminium är en energikrävande process.

Såväl framtagandet av råvara som vidareförädling av de färdiga produkterna kräver alltså resurser i form av bland annat råvarumaterial, markanvändning samt åtgång av vatten och energi. Det går även åt resurser när produkterna ska transporteras och vid avfallshandlingen när de har nått slutet av sin livscykel. Vi skriver mer om detta i kapitel 3.

Nedskräpning

Vad säger nedskräpningsstatistiken?

Slängda förpackningar för godis, glass och snacks förekommer i statistiken från olika skräpmätningar som gjorts på gator och torg, i parker och vid stränder. Som redan nämnts är dessa livsmedel en sorts snabbmat som ofta intas på språng. När konsumtionen sker utomhus ökar risken för nedskräpning.

I stadsmiljö utgör slängda förpackningar för godis, glass och snacks ett mycket vanligt slags skräp. I skräpmätningarna år 2018 låg dessa förpackningar på andra plats både på topplistan för fraktionen plastskräp och på topplistan för fraktionen skräp av papper/kartong.

¹⁰ The Norwegian Environment Agency (2019), Reduced Littering of Single-Use Plastics. *Mapping and analysis of potential measures to reduce the littering of certain single-use plastic products.*

Även i parker är förpackningar för godis, glass och snacks ett mycket vanligt skräp. Liksom i stadsmiljö låg dessa föremål på andra plats både på topplistan för fraktionen plastskräp och på topplistan för fraktionen skräp av papper/kartong i skräpmätningarna år 2018.

När det gäller skräpet vid våra stränder längs Kattegatt, Öresund och Östersjön återfinns förpackningar för godis, glass och snacks på fjärde plats på topplistan över de vanligaste skräpföremålen år 2018.

På topplistan för de tio vanligaste engångsartiklarna i plast på Europas havsstränder finns kategorin ”kexförpackningar och godisförpackningar” på fjärde plats.

Därmed kan konstateras att förpackningar för godis, glass och snacks hör till de vanligaste skräpföremålen som återfinns i våra utemiljöer; på gator och torg, i parker och vid stränder. Nedskräpning påverkar miljön negativt, särskilt om skräpet består av material som inte är nedbrytbart i naturen inom rimlig tid. Den här typen av förpackningar görs av olika material och har därmed olika lång nedbrytningstid. Plast och metall har mycket lång nedbrytningstid i naturen.

I kapitel 3 redogör vi mer utförligt för nedskräpningsstatistik, nedbrytningstider för olika sorters skräp samt nedskräpningens orsaker och konsekvenser.

Förpackningsutformningar som ökar risken för nedskräpning

Många förpackningar för godis, glass och snacks är även utformade på ett sätt som ökar risken för nedskräpning.

Ett exempel på det är påsar som ska öppnas genom att riva isär en svetsning i toppen. Det finns då risk för att det lossnar delar från påsen som sedan kommer på villovägar. Ett annat exempel är förpackningar som ska öppnas genom att dra av en remsa. Då riskerar remsan och andra lösa delar att komma på villovägar. Det finns även förpackningar som är återförslutningsbara, men som öppnas genom att den övre delen av förpackningen rivs av. Det finns risk för att toppen av förpackningen slängs och skräpar ned.

Vidare är det inte ovanligt att små bitar konfektyr, till exempel kolor och halstabletter, har separata omslag. Bitarna är i sin tur förpackade tillsammans i en yttre förpackning. Med det stora antalet förpackningar som det innebär finns det en ökad risk för nedskräpning om produkten konsumeras i en utemiljö.

Avfallsmängder

Skatten bör enligt kommittédirektiven utformas så att den bidrar till att förebygga uppkomsten av avfall. Att förebygga avfall är det översta steget i avfallshierarkin och har högsta prioritet när lagstiftning och politik utformas på avfallsområdet (se avsnitt 4.3.2).

Med den ökande trenden att äta på språng och s.k. snacking ökar användningen av förpackningar till sådana livsmedel. Det för i sin tur med sig en ökning av mängden avfall från dessa artiklar. Mängden avfall från förpackningar för godis, glass och snacks beräknas uppgå till cirka 3 100 ton per år.¹¹

Eftersom godis, glass och snacks många gånger intas på språng är det troligt att en stor andel av förpackningarna slängs i en soptunna i närheten av inköpsstället och sedan förbränns. Större påsar som köps in till hemmet samlas förmodligen in till återvinning i större utsträckning. Materialåtervinning av förpackningarna försvåras av att de ofta är uppbyggda av komplexa materialsammansättningar. Till exempel består en del av förpackningarna av papper, plast och aluminium. Även de förpackningar som är helt i plast är ofta uppbyggda i lager med olika plastsorter, vilket också försvårar materialåtervinning (inom nuvarande mekaniska plaståtervinningsprocesser). Utveckling av monoplastmaterial pågår men det finns utmaningar och än så länge finns bara enstaka exempel på marknaden. Förmodligen dröjer det några år innan det blir vanligare med monoplastmaterial i den här typen av förpackningar.

Övrig miljöpåverkan

Utöver energianvändning kan tillverkningen av produkter även resultera i utsläpp till luft och vatten. Behandlingen av det uppkomna avfallet påverkar också miljön negativt.

I en norsk studie¹² analyserades hur miljöpåverkan skulle ändras om materialet i godispapper ändrades. Ansatsen var att också göra en liknande analys för chipspåsar, men de ansåg inte att det fanns ett fullgott alternativ för chips. Författarna antog att godispapper i dag

¹¹ Siffran är framtagen utifrån antagandet att Sverige förbrukar 630 miljoner förpackningar för godis, glass och snacks och att de i genomsnitt väger cirka 5 gram.

¹² The Norwegian Environment Agency (2019), *Reduced Littering of Single-Use Plastics. Mapping and analysis of potential measures to reduce the littering of certain single-use plastic products*. Eunomia/Mepex.

består helt av plast och att de skulle kunna ersättas med en blandning av 12–20 procent folie och 80–88 procent papper/kartong. Vidare antog de att det inte skulle vara möjligt att ersätta plast till 100 procent på grund av olika konfektyrers krav på speciell behandling. De antog att återvinningsnivåerna skulle kunna öka från dagens cirka 9 procent till 14 procent. I livscykelanalysen beräknades påverkan på växthusgaser, markanvändning och vattenanvändning. Resultaten, som baserades på 130 miljoner godisförpackningar, visade att ett byte från förpackningar helt i plast till en blandning av folie och papper skulle ge minskade utsläpp av växthusgaser med cirka 2 000 ton koldioxidekvivalenter, men en ökad markanvändning med 4 km² samt ökad vattenanvändning med cirka 100 m³.

9.2.4 Vad vet vi om drivkrafter och beteenden som orsakar miljöproblemet?

I detta avsnitt beskriver vi de drivkrafter och beteenden som orsakar miljöproblemet.

För att förklara varför ett miljöproblem uppstår brukar begreppet marknadsmislyckande användas. Detta begrepp används för att förklara situationer där aktörers enskilda beslut på marknaden leder till ineffektiv allokering av resurser. Ett exempel på marknadsmislyckande är externa effekter. Externa effekter beskriver situationer där aktörerna saknar incitament att lösa miljöproblemen och kan uppstå om till exempel informationen om miljöproblemet och dess risker är ojämnt fördelade i samhället, om aktörers drivkrafter och beteenden påverkar en tredje part som inte kompenseras eller om tillgången till naturresurser är obegränsad. I kapitel 5 redogör vi mer utförligt för vad marknadsmislyckande och externa effekter innebär.

Som redan nämnts blir det allt vanligare att äta på språng och konsumtionen av konfektyr och snacks ökar. Detta innebär att mängden förpackningar, och därmed resursförbrukningen och avfallsmängderna, ökar i samma takt. Eftersom en stor del av inköpen görs på språng finns det även stor risk att nedskräpningen ökar.

Ofta är inköp av godis eller snacks ett spontant och oplanerat beslut. Konfektyr är en av de mest impulsdrivna varugrupperna inom detaljhandeln. Över 80 procent av köpbesluten tas i butiken.¹³ I en

¹³ Cloetta, www.cloetta.com/sv/om-cloetta/marknadsoversikt/konsumtionsmonster/. Läst 2020-03-02.

enkätstudie som Mondelez gjorde 2019 uppgav sex av tio vuxna att de föredrar att äta många små mål under dagen i stället för få stora mål. För mer än 80 procent av de tillfrågade är tillgänglighet den viktigaste frågan. Vidare letar 80 procent också efter hälsosamma snackbar. En slutsats i studien är att de flesta vuxna i dag äter mer snacks än vanliga måltider per dag.¹⁴

Det är dock inte snacking i sig som orsakar miljöproblemet, utan det är att produkterna tillhandahålls i förpackningar vars utformningar bidrar till nedskräpning och består av material som inte bryts ned i naturen och är svåra att materialåtervinna samt orsakar växthusgasutsläpp.

En tänkbar orsak till att förpackningarna fortsatt utformas så är att kostnaden för den miljöpåverkan som förpackningen orsakar i produktion, användning och avfallsled inte är internaliserad i priset. De som producerar eller säljer godis, glass och snacks har inte tillräckliga incitament att ändra på förpackningarnas utformning eller materialval. Producenternas huvudsakliga drivkrafter är att driva verksamhet och tjäna pengar. De kan göra detta genom att tillhandahålla de produkter som konsumenterna efterfrågar och följa de konsumenttrender som finns.

En annan orsak till att det sätts förpackningslösningar med negativa miljöeffekter på marknaden är att det finns informationsmisslyckanden. Konsumenterna har inte tillräcklig information om vilken miljöpåverkan som förpackningen orsakar. Med ökad kunskap och bättre insikt kan konsumenterna ställa högre krav på producenterna.

Informationsmisslyckanden finns också när det gäller nedskräpning. Konsumenter saknar tillräcklig kunskap om hur skadligt nedskräpning är, till exempel vilken skada plast leder till i hav och natur. Många är inte heller medvetna om att det är förbjudet att skräpa ned. Detta beskrivs närmare i kapitel 3 (avsnitt 3.5.6). Där skriver vi även om andra orsaker till nedskräpning.

¹⁴ Mondelez (2019), *Mondelez International Releases First-Ever State of Snacking™*. Report Exploring Evolving Global Consumer Snacking Trends.

9.2.5 Referensalternativet – Vad händer om dagens situation består?

Inledning

Ett referensalternativ beskriver nuläget och den framtida utvecklingen om inga nya styrmedel införs. Referensalternativet är en viktig grund för att analysera om och i vilken omfattning införandet av ett nytt styrmedel kan påverka utvecklingen i önskvärd riktning. Nedan beskrivs ett antal frivilliga initiativ av privata aktörer samt befintliga och tillkommande regleringar som är relevanta för bedömningen av om det finns behov av ytterligare styrning.

Frivilliga initiativ av privata aktörer

I Sverige och andra länder pågår en rad initiativ för att utveckla nya förpackningslösningar. Det görs försök att ersätta plast med andra material, att ersätta fossil plast med biobaserad och bionedbrytbar plast, att öka återvinningsbarheten, att minska mängden förpackningsmaterial, att använda återvunnet material vid nyttillverkning av förpackningar osv. Några sådana exempel nämns här nedan.

Företag som Nestlé, Danone, Stora Enso, Billerud Korsnäs med flera har anslutit sig till industrialliansen 4evergreen, som har som mål att öka andelen fiberbaserade förpackningar för att minimera påverkan på klimat och miljö.¹⁵

Svensk dagligvaruhandel har i sin färdplan satt upp som mål att alla deras plastförpackningar ska vara materialåtervinningsbara till 2022 och till 2030 ska de också vara tillverkade i förnybar eller återvunnen råvara.

Svensk Plaståtervinning bedömer att cirka 10–20 procent av plastförpackningarna som samlas in från svenska hushåll materialåtervinns i dag, dvs. kan användas som återvunnen råvara i nya plastprodukter, och de har antagit en strategi för att nå 55 procents materialåtervinning till 2025.¹⁶ Vi vet inte hur många av de plastförpackningar som i dag samlas in och materialåtervinns som utgör just förpackningar till godis, glass och snacks.

¹⁵ Se www.papperochmassa.se/20191125/2845/metsa-board-gar-med-i-4evergreen. Läst 2020-05-28.

¹⁶ Uppgift i e-postmeddelande från Svensk Plaståtervinning den 19 februari och den 3 juni 2020.

Det pågår också initiativ för att öka insamlingen av förpackningar till återvinning. Det finns till exempel ett svenskt företag, PantaPå, som har gjort det möjligt att panta olika förpackningar genom en digital app och insamling via de befintliga återvinningssystemen (se avsnitt 4.6.4).

Företag inom godis-, glass- och snacksbranschen försöker också utveckla förpackningsmaterial som ska vara lättare att materialåtervinna. Som exempel kan nämnas att Orkla i Norge nyligen har lanserat en ny typ av förpackning för chips som är gjord av monomaterial, vilket gör det lättare att materialåtervinna förpackningen. Förpackningen görs med hjälp av kväve och man tar bort syret.¹⁷

Inom Bioeconomy Region pågår ett projekt för att testa olika barriärskikt i förpackningar, som exempelvis att ersätta plast- eller aluminiumbarriärer med miljövänligare alternativ.

Projektet transformativ förpackningsdesign i Karlstad arbetar med att öka konsumenters och förpackningsutvecklarens kunskap inom området så att matsvinnet minskar samtidigt som miljöpåverkan av själva förpackningarna minskar.

Regelverk för förpackningar m.m.

I kapitel 4 beskriver vi de regelverk som reglerar förpackningar och förpackningsavfall. Såväl EU-direktiven på området som miljöbalken och förordningen om producentansvar för förpackningar har alla gemensamt att de ska styra mot en förbättrad tillämpning av avfallshierarkin. Det har nyligen införts förändringar i flera av de EU-direktiv som rör förpackningar och förpackningsavfall.

Vidare kommer produkter som hör till kategorin ”omslag av ett flexibelt material eller en förpackning som innehåller livsmedel som är avsedda att konsumeras direkt ur förpackningen eller omslaget utan ytterligare beredning” snart att omfattas av ytterligare åtgärder enligt EU:s engångsplastdirektiv, nämligen utökat producentansvar och medvetandehöjande åtgärder. Det utökade producentansvaret innebär i fråga om den här kategorin att producenterna ska bekosta kostnaderna för medvetandehöjande åtgärder samt insamling, uppstädning, transport och behandling av avfall (se vidare i kapitel 4).

¹⁷ Uppgift från Orkla vid möte den 5 mars 2020.

Därutöver kommer krav på att producenterna ska erbjuda borttransport från minst 60 procent av alla bostadsfastigheter, genom bostadsnära insamling, från den 1 januari 2021 och 100 procent från 2025.¹⁸ Det finns stora möjligheter att det kan leda till ökad återvinning av förpackningar.

Slutsatser

Som redogjorts för ovan finns det i dag ett antal initiativ från privata aktörer men också nyligen införda eller planerade regleringar som har som mål att vända trenden mot mer miljövänliga förpackningslösningar. Vi har ännu inte sett effekterna av dessa åtgärder och det går därför inte i nuläget att bedöma om de kommer att vara tillräckliga för att komma till rätta med de allvarliga miljöproblem som följer med en ökad konsumtion av godis, glass, snacks och andra liknande produkter. Det är fullt möjligt att ytterligare styrmedel i form av exempelvis en skatt skulle kunna komplettera befintliga och planerade styrmedel samt ge en positiv skjuts i rätt riktning för påbörjade privata initiativ. En förutsättning är emellertid att skatten eller något annat styrmedel har potential att styra mot de mål vi vill uppnå. I nästa avsnitt behandlar vi frågan om en skatt är ett effektivt styrmedel för att nå målen.

9.3 Är skatt ett möjligt och lämpligt styrmedel här?

9.3.1 Inledning

Vi har ovan konstaterat att det finns ett miljöproblem med förpackningar för godis, glass och snacks, och att det kan finnas behov av ytterligare åtgärder för att komma till rätta med problemet. Frågan är då om en skatt på dessa engångsartiklar är ett möjligt och lämpligt styrmedel. Viktiga delfrågor är då om det finns några hinder mot beskattning, om det går att avgränsa och definiera det skattepliktiga området, vad EU-rätten säger, vad det finns för administrativa aspekter att ta hänsyn till och – sist men inte minst – om en skatt är ett effektivt styrmedel mot de mål vi vill uppnå. Dessa frågor behandlar

¹⁸ Se 45 och 46 §§ i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar (lydelse SFS 2018:1470).

vi här nedan. I avsnitt 9.4 ställer vi sedan frågan om det finns något annat styrmedel som är mer lämpligt.

9.3.2 Finns det några hinder mot beskattning?

Finns hinder mot beskattning genom att produkterna redan omfattas av annan punktskatt?

För att undvika att samma produkter omfattas av flera punktskatter bör den nya skatten på engångsartiklar enligt kommittédirektiven inte omfatta sådana produkter som redan beskattas enligt annan punktskattelagstiftning, till exempel lagen (1994:1563) om tobaksskatt eller lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar. Förpackningar för färdigförpackat godis, glass och snacks är inte föremål för punktbeskattning enligt någon befintlig eller planerad lagstiftning. Däremot omfattas sådana plastbärkassar som tillhandahålls konsumenterna i butiker för att packa till exempel plockgodis och andra lösviktssvaror av den nya skatten på plastbärkassar.

Finns hinder mot beskattning genom att produkterna är eller kommer att bli förbjudna?

För att de åtgärder som föreslås ska vara kostnadseffektiva bör skatten enligt kommittédirektiven i regel endast tas ut på produkter som får tillhandahållas. I den mån vissa typer av engångsartiklar är förbjudna bör sådana artiklar således undantas från beskattning, om det inte kan anses vara motiverat att inkludera dem ändå av exempelvis administrativa skäl för att undvika gränsdragningsproblem.

Vi kan konstatera att förpackningar för godis, glass och snacks i dagsläget får tillhandahållas på marknaden. Engångsplastdirektivet¹⁹ innehåller dock krav på åtgärder som omfattar vissa plastprodukter för engångsbruk, däribland ”omslag av ett flexibelt material eller en förpackning som innehåller livsmedel som är avsedda att konsumeras direkt ur förpackningen eller omslaget utan ytterligare beredning”. Dessa produkter omfattas enligt direktivet av utökat producentansvar och medvetandehöjande åtgärder, dvs. andra typer av krav än krav på

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, det s.k. engångsplastdirektivet.

förbud. Produkter gjorda av oxo-nedbrytbar plast förbjuds, så i den mån flexibla omslag är gjorda av oxo-nedbrytbart material så förbjuds de.

9.3.3 Går det att avgränsa och definiera det skattepliktiga området?

Inledning och utgångspunkter

Det är en förutsättning om en skatt på engångsartiklar ska införas att det går att avgränsa och definiera det skattepliktiga området. Det behövs därför definitioner av de produkter som ska omfattas av skatten utifrån bland annat typ av produkt och material som produkterna innehåller. Varför det behövs tydliga definitioner beskriver vi i kapitel 8. Där redovisar vi även våra utgångspunkter vid valet av definitioner (se avsnitt 8.3.3).

Definitioner av engångsartiklar och liknande

Vilka definitioner av engångsartiklar och liknande som finns i befintliga regleringar redovisar vi i motsvarande avsnitt i kapitel 8.

Omslag eller förpackning för livsmedel enligt engångsplastdirektivet

I engångsplastdirektivet finns en kategori av engångsplastprodukter som benämns ”omslag av ett flexibelt material eller en förpackning som innehåller livsmedel som är avsedda att konsumeras direkt ur förpackningen eller omslaget utan ytterligare beredning” (se bilaga E p. 2 och bilaga G p. 2). Kriterierna för den aktuella kategorin i direktivet tar sikte på dels förpackningen, dels innehållet. Dessa är följande:

- Produkten ska utgöras av ett flexibelt omslag eller en förpackning. Omslag definieras inte närmare i direktivet. Förpackning definieras enligt artikel 3.15 som förpackning enligt definitionen i artikel 3.1 i förpackningsdirektivet 94/62/EG.

- Omslaget eller förpackningen ska innehålla livsmedel. Livsmedel definieras inte i direktivet och det finns inte heller någon hänvisning till definitioner av livsmedel i annan lagstiftning, men definitioner av livsmedel finns i EU:s livsmedelslagstiftning.²⁰
- Livsmedlet ska vara redo att ätas direkt ur förpackningen eller omslaget utan ytterligare beredning.
- För att produkterna över huvud taget ska omfattas av direktivet krävs dessutom att de helt eller delvis består av plast och är avsedda för engångsbruk. Definitioner av ”plast” och ”plastprodukt för engångsbruk” finns i direktivet.

EU-kommissionens riktlinjer i enlighet med artikel 12 i direktivet ger ytterligare vägledning om hur dessa kriterier ska tillämpas.

Vi bedömer att engångsförpackningar för godis, glass och snacks ingår i kategorin, om de består av flexibla material som är helt eller delvis av plast. Dock ingår även flexibla omslag eller förpackningar för andra livsmedel som är avsedda att ätas direkt ur förpackningen eller omslaget utan ytterligare beredning. Om skatten enbart ska träffa förpackningar för godis, glass och snacks behövs en snävare definition än den här kategorin i engångsplastdirektivet. Vi behöver i så fall ta fram en definition utifrån delvis andra kriterier för att kunna avgränsa det skattepliktiga området.

Definitioner för förpackningar

I artikel 3 i EU:s förpackningsdirektiv finns en definition av förpackningar. Engångsplastdirektivets definition av förpackningar hänvisar till förpackningsdirektivets definition. Med förpackning avses i förpackningsdirektivet en produkt som har framställts för att innehålla, skydda eller presentera en vara eller för att användas för att leverera eller på annat sätt hantera en vara, från råmaterial till slutlig produkt och från producent till användare, om produkten är en konsumentförpackning, gruppförpackning, transportförpackning eller serviceförpackning, eller som engångsartikel används i ett sådant syfte.

²⁰ Se artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

Direktivet och definitionen av förpackning har införlivats i svensk rätt genom förordningen om producentansvar för förpackningar (förordning 2014:1073, som senare ersatts av förordning 2018:1462).

Tulltaxans indelning i KN-nummer

I vissa punktskattelagstiftningar används tulltaxans indelning i KN-nummer²¹ för att avgränsa det skattepliktiga området. De varor som skatt på kemikalier i viss elektronik ska betalas för definieras med hjälp av tulltaxans indelning i KN-nummer. Inom bränslebeskattningen (energi- och koldioxidskatt på bränslen som används för motordrift eller uppvärmning samt svavelskatt på svavelinnehållet i vissa bränslen) definieras de flesta bränslen genom sina KN-nummer. Även inom tobaksbeskattningen sker avgränsningen för vad som är skattepliktigt snus respektive skattepliktig tuggtobak genom hänvisning till tulltaxan. Vidare är exempelvis Tullverkets system för de som ska importera varor till Sverige och SCB:s importstatistik uppbyggda utifrån KN-nummer.

Fördelarna med att använda KN-nomenklaturen för att avgränsa det skattepliktiga området är flera. Eftersom koderna används internationellt i samband med export och import av varor förstås de över hela världen. Vidare utgör de ett system för hur olika varugrupper ska avgränsas gentemot varandra. Det finns varuhandböcker, förklarande anmärkningar, tidigare meddelade klassificeringsbesked och omfattande rättspraxis att söka ledning i vid osäkerhet om till vilket KN-nummer en viss vara ska hänföras.

KN-nomenklaturen är dock uppbyggd utifrån helt andra syften än beskattning och kan i vissa fall bli otymplig att använda i skattesammanhang. För våra syften skulle vi behöva använda koder för både förpackningstyp (förpackningsmaterial, storlek, struktur m.m.) och produktinnehåll (typ av konfektyr eller snacks etc.) för att avgränsa skattepliktens omfattning. Den finska skatten på dryckesbehållare är uppbyggd utifrån dryckesvarornas KN-nummer. Godis, glass och snacks omfattar dock många fler olika slags produkter som kan vara hänförliga till ett stort antal KN-nummer. Det kompliceras ytterligare av att förpackningar som är avsedda för godis, glass och

²¹ Med KN-nr förstås nummer i Kombinerade nomenklaturen enligt kommissionens förordning (EG) nr 2031/2001 av den 6 augusti 2001, om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan.

snacks ibland importeras som tomma förpackningar och ibland importeras fyllda med innehåll. För de fyllda förpackningarna är det i regel produktinnehållet och inte förpackningen som styr tulltaxeindelningen. En annan sak som behöver beaktas är att plast till viss del kan ingå i pappersförpackningar enligt tulltaxeindelningen. Både rena pappersförpackningar och pappersförpackningar med plast hamnar i samma indelning i tulltaxan. En annan aspekt är att om KN-nomenklaturen används för att bestämma skatteplikten så blir det alltid varans KN-nummer som bestämmer skatteplikten, inte varans tänkta eller faktiska användningsområde. Ännu en nackdel är att tulltaxan ändras ofta, vilket innebär att KN-nummer i lagstiftningen snabbt blir föråldrade.

Sammanfattningsvis finns det fördelar med att använda tulltaxans indelning i KN-nummer för att avgränsa det skattepliktiga området, men samtidigt finns det flera nackdelar och svårigheter som tyder på att det inte skulle vara den bästa lösningen här.

Även när lagstiftningen inte hänvisar till KN-nummer kan Tullverket på egen hand ta fram varukoder som hjälpverktyg för att underlätta hanteringen vid import av varor som omfattas av punktskatt. Så har Tullverket gjort till exempel när det gäller skatten på plastbärkassar.

Definitioner av plast

Vilka definitioner av plast som förekommer i befintliga regleringar redovisar vi i motsvarande avsnitt i kapitel 8.

Slutsatser

Det finns således ett antal befintliga definitioner att utgå ifrån och vi bedömer mot bakgrund av det som redovisats att det är möjligt att avgränsa och definiera det skattepliktiga området i fråga om en skatt på förpackningar för godis, glass och snacks.

9.3.4 Vilka EU-rättsliga aspekter behöver beaktas?

Inledning

Skatt på engångsartiklar är inte en punktskatt som har harmoniserats inom EU, vilket innebär att vi i Sverige får införa en sådan skatt, under vissa förutsättningar. Se motsvarande avsnitt i kapitel 8.

Specifika rättsakter på området

I EU:s förpackningsdirektiv²² finns bestämmelser som harmoniserar hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall inom EU. Direktivet omfattar alla förpackningar som släpps ut på gemenskapens marknad och allt förpackningsavfall oavsett material. Regler om förebyggande åtgärder finns bland annat i artikel 4. Där sägs att medlemsstaterna ska se till att förebyggande åtgärder genomförs i syfte att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall och minimera förpackningarnas miljöpåverkan. De förebyggande åtgärderna kan bestå av nationella program, incitament genom system för utökat producentansvar i syfte att minimera förpackningarnas miljöpåverkan, eller liknande insatser vilka vid behov kan antas i samråd med ekonomiska aktörer samt konsument- och miljöorganisationer och vars syfte är att sammanföra och dra nytta av de många initiativ som tagits i medlemsstaterna för att förebygga avfall. Vidare sägs att medlemsstaterna ska använda sig av ekonomiska styrmedel och andra åtgärder för att ge incitament för tillämpning av avfallshierarkin, exempelvis de som anges i bilaga IVa till direktiv 2008/98/EG eller andra lämpliga styrmedel och åtgärder. Artikel 4 innehåller även krav på medlemsstaterna att vidta förebyggande åtgärder som specifikt avser att uppnå en varaktig minskning av förbrukningen av tunna plastbärkassar. I övrigt saknas i direktivet krav på förebyggande åtgärder som specifikt avser en viss produktkategori. Direktivet innehåller således inga krav på åtgärder som specifikt avser minskad förbrukning av engångsartiklar i form av förpackningar för till exempel godis, glass och snacks.

²² Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, det s.k. förpackningsdirektivet.

I EU:s engångsplastdirektiv²³ finns krav på att medlemsstaterna inför en rad åtgärder för att minska plastens inverkan på miljön i fråga om vissa engångsplastprodukter. När det gäller produktkategorin omslag eller förpackning för livsmedel är medlemsstaterna skyldiga att säkerställa ett utökat producentansvar och införa medvetandehöjande åtgärder (se artiklarna 8.2 och 10 samt bilagorna E och G). Det utökade producentansvaret innebär att producenterna ska bekosta kostnaderna för medvetandehöjande åtgärder samt insamling, uppstädning, transport och behandling av avfall. Det är ännu inte klart hur det utökade producentansvaret kommer att utformas på nationell nivå. Bokstavsutredningen (M 2019:A) har i uppdrag att lämna förslag på hur åtgärderna i engångsplastdirektivet ska införlivas i svensk rätt. Kravet på att vidta medvetandehöjande åtgärder innebär att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att informera konsumenterna och uppmuntra till ett ansvarsfullt konsumentbeteende för att uppnå en minskning av skräp från de produkter som omfattas av direktivet. I fråga om produktkategorierna i bilaga G ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att informera konsumenter om:

- Tillgängligheten vad gäller återanvändbara alternativ, återanvändningssystem och avfallshanteringsalternativ för produkterna samt bästa praxis för sund avfallshantering.
- Inverkan på miljön, i synnerhet den marina miljön, genom nedskräpning och annat olämpligt bortskaffande av produkterna.
- Effekterna av olämpligt bortskaffande av produkterna på avloppsnätet.

Produktkategorin omslag eller förpackning för livsmedel omfattas inte av kravet på minskad förbrukning i artikel 4. Dock framgår det av artikel 10 att de medvetandehöjande åtgärderna syftar till att uppnå en minskning av skräp från de produkter som omfattas av direktivet. Att syftet med de medvetandehöjande åtgärderna är att förebygga och minska skräp från produkterna anges även i punkten 21 i direktivets ingress. Samtliga de produkter som omfattas av direktivet har av EU pekats ut som problematiska ur miljösynpunkt. Dock är det endast vissa produkter som förbjuds eller som omfattas av krav på minskad förbrukning, dvs. krav på att vidta åtgärder som på ett

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, det s.k. engångsplastdirektivet.

ambitiöst och bestående sätt minskar förbrukningen av produkterna. För kategorin omslag eller förpackning för livsmedel finns inget sådant tydligt krav från EU om att åstadkomma en minskad förbrukning.

Innehållet i dessa båda EU-direktiv beskrivs mer utförligt i kapitel 4.

Statsstödsreglerna

Vid utformningen av en skatt på engångsartiklar måste också hänsyn tas till EU:s regler om statligt stöd. Se motsvarande avsnitt i kapitel 8.

Unionsrätten i övrigt

En skatt på engångsartiklar måste också vara förenlig med EU-rätten i övrigt, till exempel reglerna om fri rörlighet och de grundläggande principerna om likabehandling och icke-diskriminering. Se motsvarande avsnitt i kapitel 8.

9.3.5 Vilka uppbördsfrågor och administrativa aspekter behöver beaktas?

Det är en förutsättning om en skatt på engångsartiklar ska införas att det går att få till en fungerande uppbörd och kontroll av skatten. Vi skriver om detta i motsvarande avsnitt i kapitel 8.

9.3.6 Vad har en skatt för potential att kunna nå målen?

Inledning

I kapitel 5 behandlar vi allmänt frågan om val av styrmedel. Skatter är ofta lämpliga styrmedel för att uppnå en beteendeförändring hos aktörerna på marknaden. Frågan är då vad en skatt skulle ha för potential i just det här fallet, dvs. om skatten rätt utformad kan åstadkomma en beteendeförändring hos konsumenter och näringsidkare som minskar förbrukningen av beskattade engångsartiklar till förmån för mer miljövänliga alternativ och därmed leder till miljövinster.

En skatt på engångsartiklar syftar i huvudsak till att styra mot ökad resurseffektivitet och cirkularitet samt minskad miljöpåverkan.

Syftet med en skatt på förpackningar för godis, glass och snacks skulle kunna vara att den ska styra mot att ändra de drivkrafter och beteenden som leder till att dessa livsmedel tillhandahålls i förpackningslösningar som orsakar negativa miljöeffekter, och leda till en ökad användning av mer miljövänliga förpackningslösningar. Det skulle kunna handla om att i högre grad gå över till material och lösningar som är miljömässigt bättre, till exempel när det gäller resursåtgång eller möjligheterna till återvinning och återanvändning. Det kan även handla om att gå över till material och utformningar som minskar risken för nedskräpning eller som i vart fall minskar de negativa effekterna vid nedskräpning.

Det kan dock vara svårt att styra konsumenternas beteende genom en skatt på dessa förpackningar. Det är nämligen svårt för konsumenterna att göra ett aktivt val vid köptillfället och välja en förpackningslösning som inte beskattas, eftersom produkterna i regel säljs färdigförpackade. Det ligger därför snarare på den som säljer godis, glass och snacks att ändra beteende för att undvika skatten. Detta genom att erbjuda förpackningslösningar med material och utformningar som minskar de negativa miljöeffekterna.

Frågan är dock i vilken utsträckning det i dagsläget finns mer miljövänliga förpackningslösningar att tillgå för dessa slags livsmedel. Vi anser att skatten måste kunna styra valet av förpackningslösning och inte styra mot minskad konsumtion av godis, glass och snacks, vilket kan bli effekten om en skatt läggs på förpackningar som det saknas ersättande alternativ för. Dessa och andra frågeställningar diskuteras nedan.

Vad kan skatten styra mot?

Vad fyller förpackningarna för funktion och hur kan de bli mer miljövänliga?

En fråga som är relevant för bedömningen av om en skatt är en effektiv åtgärd är vad det finns för lämpliga och mer miljövänliga alternativ till de engångsartiklar som skatten syftar till att minska förbrukningen av och hur genomförbart det är att ändra konsumtionsmönstren.

En viktig första fråga i sammanhanget är vilken funktion förpackningen har. Förpackningar för livsmedel fyller flera syften. Det främsta

syftet med förpackningen är att skydda livsmedlet och se till att det kommer till konsumenten i ett gott skick. Förpackningen ska till exempel skydda livsmedlet från att torka, gå sönder eller förlora sin arom. Därmed förebyggs matsvinn, vilket också är väsentligt för miljön. Vad som behövs för att skydda en viss produkt i fråga om material och struktur på förpackningen avgörs bland annat av produktens avsedda användningsområde. Andra faktorer som kan påverka är bland annat att förpackningarna ska vara praktiska och enkla att hantera vid transport och försäljning. Vidare kan förpackningens utformning och storlek behöva vara anpassad till konsumenternas olika behov. Dessutom innehåller förpackningarna produktinformation och information om källsortering.

Dagens förpackningar för godis, glass och snacks består ofta helt eller delvis av plast. Även pappersförpackningarna för sådana livsmedel har ofta en fukt- eller fettavvisande barriär i form av en tunn plasthinna på insidan av förpackningen. Vissa pappersförpackningar har i stället försetts med ett yttre hölje av cellofanplast. Ibland ingår även aluminium i förpackningarna.

Frågan är då hur förpackningar för till exempel godis, glass och snacks skulle kunna bli mer miljövänliga.

En åtgärd kan vara att optimera mängden material i förpackningarna så att det inte går åt mer material än nödvändigt. Samtidigt är det möjligt att tunnare förpackningar ökar risken för nedskräpning om de lättare sönderdelas och kommer på villovägar.

En annan åtgärd kan vara att säkerställa att förpackningarna kan materialåtervinnas. Återvinningsbara material möjliggör ett cirkulärt flöde som sparar på resurserna. Det räcker dock inte att förpackningar är återvinningsbara, utan de måste också samlas in så att de faktiskt återvinns.

Vidare kan en åtgärd vara att ersätta fossilbaserad plast med biobaserad plast. Det har vissa miljömässiga fördelar, men minskar inte plastens negativa miljöeffekter vid nedskräpning.

Ytterligare en annan åtgärd kan vara att ersätta plast i förpackningarna helt eller delvis med till exempel papper och kartong. De negativa miljöeffekterna vid nedskräpning minskar om de förpackningar som felaktigt hamnar i naturen är gjorda av material som bryts ned inom rimlig tid. Förnybara biomaterial har även mindre klimatpåverkan. Dock kan förpackningar av blandmaterial, till exempel delvis av papper och delvis av plast, vara svåra att materialåtervinna. För

just livsmedel är en av utmaningarna med pappersförpackningar att det ofta behövs en fukt- och fettavvisande barriär, som i regel utgörs av en tunn plastfilm på insidan. Det finns dock exempel på pappersförpackningar som i stället försetts med ett plastfritt barriärskikt som kan användas för viss mat.²⁴ I sammanhanget kan även nämnas att en brittisk matkedja har aviserat att de ska fasa ut alla plastförpackningar senast 2023.²⁵

Ett annat alternativ kan vara att öka andelen återvunnet material i förpackningarna, förutsatt att det inte äventyrar livsmedelssäkerheten. Det finns exempel på livsmedelsförpackningar som är gjorda av en hög andel återvunnen plast, men där den del som är i direktkontakt med livsmedlet består av fossil plast.²⁶ Att öka andelen återvunnet material i förpackningarna minskar dock ändå inte risken för nedskräpning. Vidare gör vi i kapitel 6 bedömningen att tiden ännu inte är mogen för att stifta lagar som gör skillnad mellan engångsartiklar som tillverkats av ny plast och sådana som tillverkats av återvunnen plast (se avsnitt 6.4.2).

Utifrån detta kan vi konstatera att det finns lösningar och utvecklingsmöjligheter, men också utmaningar och begränsningar. Utöver de lösningar som redan finns inom räckhåll bör det även beaktas att ytterligare lösningar på sikt bör kunna uppstå.

Vilken betydelse kan en skatt få för att ändra beteenden och drivkrafter?

Det finns en del som talar för att en skatt som ett ekonomiskt styrmedel kan få betydelse för näringsidkares och konsumenters beteende. Genom en skatt kan de externa kostnader som konsumtionen av engångsartiklarna orsakar – till exempel miljökostnader som uppstår i resursförbrukning, avfallshantering och vid nedskräpning – internaliseras i priset på dessa. Företagen kan antingen själva ta den ökade kostnaden eller överföra skattekostnaden på slutkonsumenterna. En ökad prissignal i form av en skatt kan få aktörerna att öka efterfrågan på förpackningslösningar som är mer miljövänliga och cirkulära.

²⁴ Se www.metsaboard.com/Customers/Barrier-boards/Pages/default.aspx. Läst 2020-04-22.

²⁵ Se www.packnews.se/brittisk-matkedja-ska-fasa-ut-plastforpackningar-till-2023/. Läst 2020-01-20.

²⁶ Det finns exempel på matförpackningar som är gjorda av en hög andel återvunnen plast. Orkla har till exempel vissa matförpackningar som till cirka 70 procent består av återvunnen plast, se www.orkla.se/hallbarhet/hallbara-inkop/mat-klimatsmarta-forpackningar/. Läst 2020-02-03.

Om skatten förs över till konsumenterna beror effekten på vilken priselasticitet de aktuella produkterna har. Vi har inte kunnat hitta några studier som visar på priselasticiteten på just dessa förpackningar, men det finns studier om priselasticiteten på godis, glass och snacks. Eftersom produkterna säljs färdigförpackade kan det vara ett relevant mått. I en amerikansk studie beräknades priselasticiteten på chips ligga mellan -0,8 och -4, vilket innebär att en prishöjning med 1 procent skulle minska efterfrågan med 0,8 till 4 procent. Priselasticiteten varierade beroende på typ av chips och om det var i ett hög- eller låginkomstområde. En svensk studie kom fram till en priselasticitet på -0,557 för sötsaker och glass.²⁷ En annan svensk studie analyserade priselasticitet på bland annat godis och glass. Denna studie visade på en positiv priselasticitet för glass på 0,22. Det innebär att om glasspriset går upp med 1 procent så ökar efterfrågan på glass med 0,22 procent. Godis hade däremot en negativ priselasticitet på 0,17 och det innebär att efterfrågan minskar vid prishöjningar.²⁸ För att förstå vad detta innebär kan vi ta ett påhittat exempel. En familj köper 100 påsar med godis per år till ett pris av 20 kronor styck. En skatt på två kronor, dvs. en prisökning på 10 procent, skulle innebära att familjen köper en påse mindre per år.

Priselasticiteten ser alltså väldigt olika ut i olika studier och det är svårt att med säkerhet säga hur en skatt skulle påverka konsumenternas köpbeteende. Om vi använder det påhittade exemplet som utgångspunkt är det troligt att en skatt inte skulle minska efterfrågan på godis, glass och snacks i så hög grad att konsumenterna skulle utöva påtryckningar på producenterna att skapa mer miljövänliga förpackningslösningar. Priselasticitet beror också på vilka alternativ som finns tillgängliga, dvs. att om priset höjs på en vara så väljer konsumenten tillgängliga substitut (s.k. korspriselasticiteter). Det innebär att om det finns förpackningar som är skattefria och därmed billigare för konsumenten så väljer konsumenten dessa i stället. På det sättet kan en skatt skapa incitament för producenter att utveckla mer miljövänliga förpackningar som inte beskattas. Dock är förpackningar i mer miljövänliga material ofta dyrare, varför priserna troligen skulle jämnas ut och ändå inte påverka konsumenternas beteende. Om en

²⁷ Ahlin Ida (2016), *Kan ekonomiska styrmedel riktade mot livsmedel förbättra folkehälsan?* Masteruppsats. Umeå Universitet.

²⁸ Artursson E. och Holmgren J. (2013), *Sockerskatt – en möjlig väg att styra svenskarnas sockerintag mot en mer hälsosam nivå? En studie om vilken prisökning som skulle krävas för att nå rekommenderat intag.* Kandidatuppsats i nationalekonomi, Lunds Universitet.

skatt helt kan övervältras på konsumenten utan att det egentligen förändrar konsumentens köpbeteende finns det få incitament för företagen att ändra till mer miljövänliga förpackningar.

För att få effekt behöver skatten vara tillräckligt hög för att konsumenterna ska föredra att köpa godis, glass och snacks i mer miljövänliga förpackningar. Då skapas en konkurrenssituation som också kan ge producenterna incitament att skapa mer miljövänliga förpackningar.

Slutsatser

Det är svårt att se hur en skatt kan styra mot mer miljövänliga förpackningslösningar och därmed leda till miljövinster på ett sådant sätt att skattens syfte återspeglas. Diskussionen om priselasticitet visar att en prisökning på produkterna (dvs. en skatt) förmodligen inte skulle leda till en betydande minskad efterfrågan hos konsumenterna. Frågan är då snarare om en skatt kan styra producenterna på så sätt att förpackningar utformas och tillverkas för att återvinnas och återanvändas. Eftersom vi har konstaterat att en skatt som övervältras på konsumenten troligen inte innebär någon betydande minskad efterfrågan på dessa produkter saknas det starka ekonomiska incitament för producenterna. Nedan, i avsnitt 9.4 behandlar vi frågan om det finns andra mer lämpliga styrmedel för att nå målen.

9.4 Finns det något annat lämpligt styrmedel som vi bör föreslå?

9.4.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska vi i den utsträckning som det är motiverat utreda eventuella alternativa lösningar än beskattning som kan minska användningen av engångsartiklar och därmed minska nedskräpningen och uppkomsten av avfall. Om sådana alternativa lösningar bedöms vara mer kostnadseffektiva, eller av andra skäl mer motiverade än beskattning, ska lösningarna och konsekvenserna av dessa presenteras.

Skatter och avgifter är ofta lämpliga styrmedel för att uppnå en beteendeförändring, men här vi gjort bedömningen att en skatt troligen

har låg potential att kunna styra mot mer miljövänliga förpackningslösningar och därmed leda till miljövinster. Frågan är då om det finns andra styrmedel som kan styra mot ökad resurseffektivitet och cirkularitet samt minskad miljöpåverkan och som är att föredra framför beskattning.

Alternativa styrmedel skulle kunna vara exempelvis förbud, produktkrav, pantsystem och informationsstyrmedel. Vi skriver om vad som generellt gäller vid val av styrmedel i kapitel 5. Ett förbud tillämpas ofta om en produkt är så pass miljöfarlig att den helt bör tas bort från marknaden. Det är inte vårt syfte här, utan vi vill styra mot mer miljövänliga förpackningslösningar. Krav på information införs i samband med engångsplastdirektivet. Produktkrav (designkrav) är ett annat styrmedel som skulle kunna ha potential att styra mot de förpackningslösningar som vi eftersträvar. Det pågår dock redan många frivilliga initiativ där producenter utvecklar ny design och sätter upp egna mål om biobaserade och materialåtervinningsbara förpackningar. Det borde snart vara möjligt att se resultaten från de differentierade avgifter som FTI införde under 2019.

I avsnitt 9.3.6 om skattens potential diskuterade vi att det för de här produkterna kan vara svårt att styra ett konsumentbeteende genom en skatt. Detta eftersom det är svårt för konsumenterna att göra ett aktivt val vid köptillfället och välja en skattefri förpackningslösning, då produkterna i regel säljs färdigförpackade. Det ligger därför snarare på den som sätter sådana produkter på marknaden att ändra beteende för att undvika skatten genom att erbjuda förpackningslösningar med material och utformningar som är miljömässigt bättre. De regeländringar som nyligen beslutats inom EU kräver att medlemsstaterna inför åtgärder som styr uppåt i avfallshierarkin och de gäller framför allt för producenter, dvs. de aktörer som sätter förpackningar på marknaden. En skatt där konsumenten inte har möjlighet att välja en annan mer miljövänlig förpackningslösning kan leda till att skatten överförs direkt till konsumenten och i stället leder till minskad efterfrågan på själva produktinnehållet och därmed en minskad omsättning hos de företag som sätter dessa produkter på marknaden. Vi har inte kunskap om vilken effekt de nya EU-reglerna kan få, men det kan finnas skäl att inte införa ytterligare ett styrmedel som styr mot samma mål och där det är osäkert om en skatt kan styra mot ett ändrat konsumentbeteende.

Finns det då något annat styrmedel som kan vara lämpligt och kostnadseffektivt för att uppnå en beteendeförändring som minskar förbrukning och nedskräpning? Nedan resonerar vi kring om ett obligatoriskt pantsystem bör införas.

9.4.2 Är det möjligt och lämpligt att införa ett obligatoriskt pantsystem för dessa produkter?

Syftet med pantsystem

Ett pantsystem har som syfte att skapa incitament hos konsumenten att returnera en produkt så att den kan återvinnas eller återanvändas, i stället för att slänga den i restavfallet eller i naturen.

Exempel på pantsystem

I kapitel 4 beskriver vi dagens pantsystem för plastflaskor och metallburkar. Systemet drivs av Returpack och fungerar på det sättet att när en konsument handlar en artikel med pant så betalar denne ett visst belopp och när konsumenten (eller någon annan) pantar artikeln (returnerar den efter användning) återfås samma summa. De företag som ansluter sig till Returpacks system betalar en årlig anslutningsavgift (som går oavkortat till Jordbruksverket) samt för vissa burkar och flaskor en administrations- och/eller sorteringsavgift. Panten som betalas av konsumenterna är ingen avgift på samma sätt, men det uppstår en skillnad mellan summa inbetalad pant och summa utbetalad pant när inte alla flaskor och burkar återlämnas. Om alla burkar och flaskor återlämnas blir mellanskillnaden noll och systemet får inget överskott. Pantsystemet för burkar och flaskor har i dag en återvinningsgrad på cirka 85 procent och skillnaden mellan inbetalad pant och utbetalad pant hjälper till att finansiera systemet.

Systemet PantaPå fungerar annorlunda och hanterar andra typer av förpackningar som till exempel brödpåsar, plastpåsar, diskmedelsförpackningar etc. De företag som ansluter sig till PantaPå gör det av skäl som att de får positiv marknadsföring samt att de också kan få en bättre överblick över vilka varor som konsumenterna köper och hur mycket som återvinns. De anslutna företagen betalar en årlig

licensavgift till PantaPå. Konsumenterna ersätts genom antingen pengar eller poäng som ger rabatt på nästa köp.

RISE²⁹ arbetade under 2019 med ett projekt för att hitta nya möjliga lösningar för minskad nedskräpning och skapa incitament för konsumenter att samla in och återvinna eller återbruka fler förpackningar. Fokus var på ökad materialåtervinning och återanvändning av plastförpackningar som används för mat och dryck att ta med, t.ex. förpackningar för godis, glass och snacks, men även muggar och livsmedelsbehållare. Det koncept som valdes skulle ge ökade möjligheter till insamling och källsortering inom rimligt avstånd från de platser där mat och snacks intas och det skulle ske med tydlig information om hur förpackningarna skulle sorteras. Någon form av ersättning skulle användas som sporre för att återvinna. Konceptet byggde på en app som skulle laddas ner till konsumentens telefon i kombination med ett väl utbyggt källsorteringssystem på allmänna platser och med tydlig information på källsorteringsstationerna om hur förpackningarna ska sorteras. Deras slutsats var att ett digitalt pantsystem är förhållandevis billigt jämfört med konventionella pantsystem, att det skapar ekonomiska incitament för konsumenter att gå till en källsorteringsstation och att det dessutom underlättar för konsumenterna att göra rätt.³⁰

Bör vi föreslå ett obligatoriskt pantsystem?

Ett pantsystem som införs på förpackningar för godis, glass och snacks skulle kunna leda till minskad nedskräpning. Det skulle ge ett viktigt incitament till konsumenter att inte "lämna" förpackningar i naturen och det skulle underlätta för dem att göra rätt. Det skulle också säkerställa att mer material samlas in som skulle kunna gå till återvinning. I dag är det få förpackningar av denna kategori som materialåtervinns, ofta på grund av att förpackningarna består av blandningar av olika material eller olika plastsorter, vilket försvårar materialåtervinningen. Ett pantsystem kan ge producenterna marknadsmässiga fördelar genom att visa konsumenterna att de tar ansvar. Det kan också bidra till att de får lägre kostnader för städning (här menar vi kravet i engångsplastdirektivet om utökad producentansvar

²⁹ RISE är ett statligt forskningsinstitut som samverkar med akademi, näringsliv och samhälle i det svenska innovationssystemet.

³⁰ RISE (2019), *Ökat resursutnyttjande av plastförpackningar från on-the-go produkter*.

med kostnadsansvar för städning). I takt med att producenter utvecklar material som kan ingå i renare strömmar finns det allt större möjlighet för ökad materialåtervinning. Då är det viktigt att insamlingen redan är på gång.

Ett pantsystem som utvecklas för att öka insamlingen av förpackningar är positivt för de flesta aktörer. Här gäller det dock en väldigt heterogen produktgrupp som dessutom sätts på marknaden av ett mycket stort antal aktörer. Ett pantsystem för dessa produkter utvecklas troligen bäst på frivillig basis av marknadens egna aktörer, med producentansvaret för förpackningar som en yttre ram. Det kan med fördel göras genom att utnyttja befintlig infrastruktur som till exempel dagens system med insamling i livsmedelsbutiker men också genom att utveckla digitala system där befintliga insamlingssystem för förpackningar vid återvinningsstationer m.m. kan utnyttjas för att undvika nya dyra investeringar. Vissa förutsättningar som krävs är ökat samarbete mellan marknaden aktörer, ändrade beteenden hos konsumenter, information och utbildning.

9.5 Sammanfattning och slutsatser

Den ökande trenden att äta och dricka på språng leder, trots en ökad miljömedvetenhet, till ökad nedskräpning från tomma förpackningar och andra engångsartiklar som hamnar i våra utemiljöer. Förpackningar som används för godis, glass och snacks hamnar högt upp på topplistor över det vanligaste skräpet i städer och parker samt vid stränder. De används endast en gång och blir sedan avfall. Det innebär att vi extraherar resurser, förädlar produkter, använder dem en kort stund och sedan slänger dem, ofta utan att återvinna dem och i vissa fall i naturen. Den här typen av förpackningar består ofta av komplexa materialsammansättningar som gör det svårt att återvinna materialen, varför en stor del av de som samlas in går till förbränning. Eftersom många av förpackningarna innehåller plast bidrar de även till högre koldioxidutsläpp vid förbränning än till exempel pappersförpackningar.

Förpackningar för godis, glass och snacks bedöms därför kunna utgöra sådana engångsartiklar som den tänka skatten ska omfatta. De är inte förbjudna och de kommer såvitt nu kan bedömas inte att bli det heller. Vidare omfattas de inte av någon av dagens punktskatter.

I stället omfattas sådana plastbärkassar som tillhandahålls konsumenter i mataffärer för att fyllas med lösviktsprodukter, till exempel plockgodis, av den nya skatten på plastbärkassar.

Det är en förutsättning om en skatt på engångsartiklar ska införas att det går att avgränsa och definiera det skattepliktiga området. Det måste även gå att få till en fungerande uppbörd och kontroll av skatten. Ett annat krav är att beskattningen måste vara förenlig med EU-rätten. Vi bedömer att samtliga dessa förutsättningar kan uppfyllas i fråga om en skatt på förpackningar för godis, glass och snacks.

I kapitel 8, där vi behandlar frågan om skatt på muggar och livsmedelsbehållare, är syftet med skatten att styra bort från en överkonsumtion av engångsartiklar med plast till förmån för en ökad användning av flegångsalternativ, alternativt engångsartiklar av material som är miljömässigt bättre. Fokus är där att påverka konsumenten att välja bort engångsalternativet med plast till förmån för ett flegångsalternativ och därmed slippa betala den extra kostnaden (dvs. skatten) för engångsalternativet. När det gäller förpackningar för godis, glass och snacks kan en skatt inte styra konsumentens beteende på samma sätt, eftersom denne inte kan göra samma aktiva val vid köptillfället. När konsumenten ska köpa sitt godis, glass eller snacks säljs produkterna redan färdigförpackade. I stället är det den som tillverkar eller fyller förpackningarna, alltså producenterna, som behöver ändra beteende och erbjuda förpackningslösningar med material och utformning som minskar negativa miljöeffekter. En skatt ska styra valet av förpackningslösning och inte styra mot minskad konsumtion av godis, glass och snacks, vilket kan bli effekten om skatten är hög på förpackningen.

Skatter och avgifter är ofta lämpliga styrmedel för att uppnå en beteendeförändring, men i det här fallet är det svårt att se hur en skatt kan styra mot mer miljövänliga förpackningslösningar och därmed leda till miljövinster på ett sådant sätt att skattens syfte återspeglas. Diskussionen om priselasticitet visar att en prisökning på produkterna (dvs. en skatt) förmodligen inte skulle leda till en betydande minskad efterfrågan. En skatt bedöms därför ha låg potential att kunna nå de mål vi vill uppnå.

De förändringar som nyligen beslutats om inom EU ställer krav på medlemsstaterna att införa åtgärder som ska styra uppåt i avfallshierarkin och de riktar sig framför allt mot producenter, dvs. aktörer som sätter förpackningar på marknaden. En skatt där konsumenten

inte har möjlighet att välja ett annat mer miljövänligt alternativ kan leda till att skatten överförs direkt till konsumenten och i stället leder till minskad efterfrågan på själva produktinnehållet, vilket i sin tur leder till minskad omsättning hos de företag som sätter dessa produkter på marknaden. Vi vet ännu inte vilken effekt de nya EU-reglerna kan få, men det kan finnas skäl att inte införa ytterligare ett styrmedel som styr mot samma mål och där det är osäkert vilken effekt en skatt kan få.

Förbud tillämpas ofta om en produkt är så pass miljöfarlig att den helt bör tas bort från marknaden. Det är inte vårt syfte här, utan vi vill styra mot mer miljövänliga förpackningslösningar.

Krav på information införs i samband med engångsplastdirektivet. Det finns inte skäl att därutöver föreslå ytterligare informationsstyrmedel för den här produktkategorin.

Produktkrav (designkrav) är ett annat styrmedel som kan ha potential att styra mot de förpackningslösningar som vi eftersträvar. En sådan utveckling pågår dock redan på initiativ av producenterna själva och det sker i snabb takt.

Vi har även övervägt om det bör införas ett obligatoriskt pantsystem för den här typen av förpackningar. Syftet skulle då vara att öka insamlingen av förpackningar och motverka nedskräpning. Ett pantsystem skulle vara positivt för de flesta aktörer. Det skulle ge ett viktigt incitament till konsumenter att inte ”lämna” förpackningar i naturen och det skulle underlätta för dem att göra rätt. Det skulle också säkerställa att mer material samlas in som skulle kunna gå till återvinning. Ett pantsystem kan även ge producenter marknadsmässiga fördelar och bidra till lägre kostnader för städning. I takt med att producenter utvecklar material som kan ingå i renare strömmar finns det allt större möjlighet för ökad materialåtervinning, och då är det viktigt att insamlingen redan är på gång. Här gäller det dock en väldigt heterogen produktgrupp som dessutom sätts på marknaden av ett mycket stort antal aktörer. Ett pantsystem för så vitt skilda produkter utvecklas troligen bäst på frivillig basis av marknads egna aktörer, med producentansvaret för förpackningar som en yttre ram. Vi föreslår därför inte att det införs ett obligatoriskt pantsystem för den här typen av engångsartiklar.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det för förpackningar för godis, glass och snacks för närvarande inte bör införas en skatt och inte heller ett obligatoriskt pantsystem eller något annat styrmedel, ut-

över de styrmedel som nu ändå är på väg att införas till följd av nya krav från EU. I stället bör effekterna av kommande styrmedel avvaktas. Senare kan det bli aktuellt att ompröva frågan om ytterligare styrmedel.

10 Översyn för ökad efterlevnad av nedskräpningsförbudet

I kapitel 8 föreslår vi en skatt på vissa engångsartiklar, där ett av syftena är att minska negativa miljöeffekter av nedskräpning. I detta kapitel behandlar vi nedskräpningen i sig, dvs. de problem som är förknippade med bristande efterlevnad av förbudet mot nedskräpning.

Bedömning: Vi anser att straffbestämmelserna för nedskräpning bör ses över. Det bör därvid särskilt övervägas om undantaget för ringa nedskräpningsförseelse ska slopas, alternativt om avkriminalisering och sanktionsväxling ska ske för nedskräpningsförseelse.

10.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi nedskräpningens omfattning, orsaker och konsekvenser. Vidare skriver vi om ansvar för renhållning samt förbud mot nedskräpning och straffansvar. Ett avsnitt ger en kort inblick i internationella förhållanden. Därefter diskuterar vi om något bör göras för att komma till rätta med bristande efterlevnad av reglerna som förbjuder nedskräpning. Vi frågar oss om det finns skäl att utvidga det straffbara området till att omfatta även ringa brott och om det kan vara aktuellt att sanktionsväxla för att effektivisera tillsynen.

10.2 Nedskräpningens omfattning, orsaker och konsekvenser

10.2.1 Inledning

I kapitel 3 redovisar vi statistik från skräpmätningar i städer och parker samt vid stränder. Vi beskriver där bland annat hur mycket skräp som förekommer och vad skräpet består av. Vidare beskriver vi där också nedskräpningens orsaker och konsekvenser. Här, i kapitel 10, återger vi därför bara i korthet det som sägs i bakgrundstexterna om nedskräpning i kapitel 3.

10.2.2 Nedskräpning i städer och parker

Under 2018 mätte 19 kommuner nedskräpningen i sina stadsmiljöer. I genomsnitt fanns det 5,72 skräpföremål per tio kvadratmeter. De vanligaste skräpföremålen var cigarettfimpar och snus. Av det totala skräpet i stadsmiljö utgjorde fimparna cirka 67 procent och snuset utgjorde cirka elva procent. Därmed stod det tobaksrelaterade skräpet sammanlagt för nästan 80 procent av allt skräp i stadsmiljö. Om vi bortser från fimpar och snus så var det plast- och pappersskräp som dominerade skräpstatistiken. Huvuddelen av detta skräp utgjordes av övrigt, dvs. fragment av bitar som inte går att identifiera eller som inte har en egen kategori. På andra plats inom både plast och papper/kartong låg förpackningar för godis, glass och snacks. Andra kategorier som kvalade in på topplistorna var mat- och dryckesförpackningar samt muggar (tredje plats inom plast och fjärde plats inom papper/kartong), cigarettpaket och cellofan till cigarettpaket (tredje plats inom papper/kartong och fjärde plats inom plast), snusdosor (femte plats inom plast) och tidning/trycksak (femte plats inom papper/kartong).

Snittet för de tio parker som mätte skräp år 2018 var 3,58 skräpföremål per tio kvadratmeter, men det var stora skillnader mellan de olika parkerna. Fimpar och snus var det vanligaste skräpet även i parkerna (cirka 48 procent respektive 5 procent). Om man bortser från fimparna och snuset så utgjorde plast den största andelen skräp i parkerna. Liksom i stadsmiljö utgjordes huvuddelen av plast- och pappersskräpet av övrigt, följt av förpackningar för godis, glass och snacks. Därefter kom cigarettpaket och cellofan från cigarettpaket.

Mat- och dryckesförpackningar samt muggar kom på fjärde plats inom fraktionen plast och på femte plats inom fraktionen papper/kartong. På fjärde plats inom fraktionen papper/kartong kom tidningar och trycksaker. På femte plats inom fraktionen plast låg snusdosor.

10.2.3 Nedskräpning i hav och natur

Den marina nedskräpningen är omfattande. Ungefär 80 procent av det marina skräpet är av plast. Varje år beräknas mellan 4,8 och 12,7 miljoner ton plastskräp hamna i världshaven. Plastskräpet ackumuleras över tid och i dagsläget beräknas omkring 150 miljoner ton plast flyta runt i haven.

Inom EU består 80–85 procent av det marina skräpet av plast och engångsartiklar i plast utgör den största gruppen av skräp. De tio vanligaste engångsartiklarna i plast på Europas stränder är: dryckesflaskor, korkar och lock; cigarettfimpar; bomullspinnar (tops); förpackningar för kex eller godis; bindor och tamponger; plastpåsar; bestick, sugrör och omrörare; muggar och lock; ballonger och ballongpinnar; matlådor inklusive snabbmatsförpackningar.¹

Plastskräp är vanligt även vid svenska stränder. Flera av de vanligaste skräpkategorierna som återfinns på våra stränder är nämligen av plast. Skräpet som återfinns på Bohuskusten bedöms främst komma från havet och påverkan från besökare på stränderna bedöms vara minimal. På de oexploaterade stränderna längs Kattegatt, Öresund och Östersjön bedöms den största delen av skräpet komma från havet, men på de stadsnära stränderna bedöms skräpet i första hand komma från besökarna. De mest nedskräpande föremålen på stränderna vid Kattegatt, Öresund och Östersjön är: cigarettfimpar, plastfragment, snus, engångsbestick, trä, godis- och glasspapper samt snabbmatsbehållare, kapsyler och lock, rep och plastpåsar.²

Det finns begränsad information om nedskräpningen i skog och naturområden. Vissa mätningar har gjorts i vattendrag och vid fjällstationer.

¹ Europaparlamentet, www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/priorities/kretsloppssamhallet/20181005STO15110/plast-i-haven-fakta-effekter-och-nya-eu-regler.

² Håll Sverige Rent, *Skräpprapporten 2020*, s. 36.

10.3 Nedbrytningstider för olika sorters skräp

Nedskräpning påverkar hav och natur negativt, särskilt om skräpet bryts ned långsamt. Olika sorters skräp har olika lång nedbrytningstid. Organiskt material, till exempel en äppelskrott, bryts ned inom ungefär en månad. Skräpföremål av papper, till exempel en papperspåse, har också ungefär en månads nedbrytningstid. Nedbrytningstiden för metall, till exempel en aluminiumburk, är 200–500 år. Glas är ett ännu mer beständigt material och nedbrytningstiden uppskattas till en miljon år. Plast är också ett material som bryts ned mycket långsamt i naturen. Med tiden sönderdelas plasten till allt mindre bitar och till slut små mikroplastpartiklar som beräknas stanna kvar i naturen eller i havet i hundratals år.³

10.4 Orsaker bakom nedskräpning

En viktig orsak till nedskräpning är informationsmisslyckanden. Människor saknar till exempel tillräcklig kunskap om hur skadligt nedskräpning är. Många är inte heller medvetna om att det är förbjudet att skräpa ned. I en studie som analyserade varför nedskräpning sker framkom att nedskräpning ofta kan förklaras av tre huvudsakliga aspekter: sociala normer, bekvämlighet och otydligt ansvar. Studien visade också att unga skräpar ned mer än äldre och att män skräpar ned mer än kvinnor samt att det vanligaste tillfället då nedskräpning sker är på kulturevenemang, följt av sportevenemang och då man rör sig ute på krogen.⁴

10.5 Konsekvenser av nedskräpning

Nedskräpning skadar den yttre miljön, till exempel markområden, vatten och ekosystem, och kan ha effekter som även påverkar kommande generationer. Nedskräpade platser skapar otrygghet och minskad trivsel i samhället. Det kostar dessutom mycket att städa upp skräpet.

³ Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta-om-skrap/samlade-fakta-om-skrap/nedbrytningstider-skrap. Läst 2019-11-18.

⁴ Naturvårdsverket (2018), *Beteenden bakom nedskräpning*. NV-04016-18.

Skräp som hamnar i naturen eller i havet skadar bland annat djurlivet som lever där. Skräpet försämrar djurens livsmiljöer. Vidare kan de trassla in sig i skräpet eller äta skräp som de misstar för mat. Skräpet i haven bedöms skada över 600 marina levande djurarter.⁵ Enligt en rapport om plastskräpets påverkan på marint djurliv bedöms de fem värsta skräpföremålen för havslevande djur vara fiskeredskap, plastpåsar, ballonger, cigaretter och plastlock.⁶

Vad nedskräpningen kostar är svårt att veta exakt, men det rör sig om stora summor pengar. Det finns också indirekta kostnader koppelade till nedskräpning såsom att fastigheter förlorar i värde, att handel och företagande drabbas negativt och att ekosystemtjänster urholkas.⁷

Att skräpa ned är också ett resursslöseri. Mycket av skräpet är avfall som hade kunnat återanvändas eller återvinnas om det hade lämnats in till återvinningen i stället.

10.6 Vems ansvar?

10.6.1 Inledning

Vem är det då som ansvarar för nedskräpningen? I de följande avsnitten skriver vi om vem som har ansvar för att avfall tas omhand och vem som ansvarar för renhållning på allmänna platser. Nedskräpningsförbud och straffansvar vid nedskräpning beskrivs i stället i avsnitt 10.7.

10.6.2 Ansvar för avfall

I 15 kapitlet miljöbalken finns bestämmelser om avfall. Den som innehar avfall ska se till att det hanteras enligt gällande regler. Det gäller både privatpersoner och verksamhetsutövare. Avfall är varje ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med (15 kap. 1 § miljöbalken). För en privatperson handlar det om att sortera avfallet och lämna det på rätt

⁵ Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta/fakta-om-skrap/plast-ett-stort-problem-i-vara-hav 2019-09-27.

⁶ Wilcox, Chris m.fl. (2016), *Using expert elicitation to estimate the impacts of plastic pollution on marine wildlife*, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X15002985. Läst 2020-01-03.

⁷ Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta/fakta-om-skrap-i-skrappporten/konsekvenser-av-nedskrapning. Läst 2020-01-03.

plats. Kommunerna har ansvar för insamling, hantering och behandling av hushållsavfall, utom det avfall som omfattas av producentansvar. För avfall som omfattas av producentansvar är det producenterna, dvs. i regel de som tillverkar eller importerar produkter, som ska se till att avfallet samlas in och behandlas.

10.6.3 Renhållningsansvar

I lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning finns bestämmelser om renhållningsansvar på allmän plats för kommuner och fastighetsägare. Av 2 § framgår att kommunerna under vissa förutsättningar har ansvar för att städa gator, torg och andra allmänna platser inom detaljplanelagt område. Av samma bestämmelse framgår att det under vissa förutsättningar i stället är fastighetsägaren som ansvarar gaturenhållningen, främst när det handlar om kvartersmark och gångbanor inom detaljplanelagt område. Enligt 4 § kan en kommun under vissa förutsättningar bli skyldig att återställa andra platser utomhus där allmänheten får färdas fritt, som till exempel stränder, om de har skräpats ned eller annars osnyggats. I 15 kap. 41 § miljöbalken finns bestämmelser om kommunal renhållningsordning som innebär att det för varje kommun ska finnas en renhållningsordning, som bland annat ska innehålla en avfallsplan med uppgifter om avfall inom kommunen och om åtgärder för att minska avfallets mängd och farlighet.

När det gäller nedskräpning vid allmänna vägar, inklusive rastplatser, så är det Trafikverket som ansvarar för renhållningen. Undantaget är de allmänna vägar som ingår i kommunal väghållning. Se 4, 5 och 26 §§ i väglagen (1971:948).

10.6.4 Utökat producentansvar för engångsplastprodukter i nytt EU-direktiv

I och med EU:s engångsplastdirektiv⁸ ställs krav på utökat producentansvar och medvetandehöjande åtgärder för vissa engångsplastprodukter. Det utökade producentansvaret innebär att producenterna

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön. Krav på utökat producentansvar finns i artikel 8 och bilaga E. Krav på medvetandehöjande åtgärder finns i artikel 10 och bilaga G. Direktivet beskrivs mer utförligt i kapitel 4.

ska bekosta att städa upp, samla in, transportera och behandla avfall från sina produkter samt bekosta medvetandehöjande åtgärder.

Vi bedömer mot bakgrund av förarbeten och praxis (se avsnitt 10.7.2) att vissa av de produktkategorier som omfattas av de nya åtgärderna bedöms utgöra småskräp i nedskräpningsssammanhang, bland annat cigarettfimpar med filter av plast och flexibla omslag för till exempel godis.

Genom kraven i direktivet kommer det allmännas kostnader för att städa bort och samla in skräp från sådana produkter att minska. Eftersom städkostnaderna förmodligen kommer att stå i relation till nedskräpningsstatistiken, där fimparna utgör i genomsnitt cirka 60 procent av det totala skräpet, kan det antas att tobaksproducenterna kommer att ta egna initiativ till ökad insamling av fimpar. Det är tänkbart att de kommer att vilja sätta upp fler behållare där fimpar kan lämnas, till exempel s.k. fimpomater, vilket kan underlätta för konsumenterna att göra sig av med avfallet på rätt sätt och därmed minska nedskräpningen. Andra tänkbara initiativ kan handla om att uppmuntra konsumenterna att fimpa i bärbara askkoppar.

Producenterna ska enligt direktivet även bekosta medvetandehöjande åtgärder. Sådana åtgärder kan väntas ge en ökad insikt hos konsumenterna som på sikt även kan leda till att nedskräpningen minskar.

Vi bedömer att kraven i engångsplastdirektivet bör leda till minskad nedskräpning, framför allt när det gäller fimpar. Det är även troligt att kraven kan påskynda utvecklingen av plastfria alternativ som kan ersätta de filter som ofta används till cigaretter i dag, vilket skulle kunna minska de negativa miljöeffekterna av fimpar som skräpar ned. Det är dock svårt att i dagsläget bedöma hur stora effekterna kan bli av de nya kraven från EU.

10.7 Nedskräpningsförbud och straffansvar

10.7.1 Förbud mot nedskräpning

Nedskräpning utomhus på platser som allmänheten har tillträde eller insyn till är förbjuden enligt 15 kap. 26 § miljöbalken. Förbudet riktar sig till alla, även markägare, och omfattar såväl gatumark, tomter som naturområden. Begreppet skräp omfattar både stora och små föremål, och exempelvis cigarettfimpar och tuggummin räknas in här.

10.7.2 Straffansvar för nedskräpning

Straffbestämmelser

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned på en sådan plats som allmänheten har tillträde eller insyn till döms enligt 29 kap. 7 § miljöbalken för nedskräpning till böter eller fängelse i högst ett år. Den som begår en gärning som avses i 7 § döms för nedskräpningsförseelse till penningböter⁹ enligt 7 a §, om nedskräpningen är att anse som mindre allvarlig. Det är alltså straffbart att skräpa ned på allmänna platser såsom gator, torg och parker. Om en gärning som avses i 29 kap. 7 a § är att anse som ringa döms dock inte till ansvar, enligt 29 kap. 11 §. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

Straffbestämmelsen i 29 kap. 7 § miljöbalken, dvs. nedskräpning av normalgraden, gäller större föremål som byggavfall, möbler, däck, hemelektronik och sopsäckar med skräp. Nedskräpningsförseelse innebär nedskräpning av mindre allvarlig karaktär, vilket enbart kan resultera i penningböter enligt 29 kap. 7 a § miljöbalken. Det handlar om nedskräpning i mindre skala och som vållar mindre olägenheter än vad som gäller för nedskräpning enligt 29 kap. 7 § miljöbalken. Exempel på sådan nedskräpning är när någon avhänder sig små mängder av snabbmatsförpackningar, glas- och plastflaskor, olika typer av dryckesförpackningar, engångsgrillar och andra engångsartiklar och förpackningar. Sådan nedskräpning kan ofta ses som en del av en större kollektiv nedskräpning som förfular allmänna platser, men som också kan skada människor och djur. En liten förseelse som tillsammans med många andra likadana små förseelser bidrar till nedskräpningen av en plats bör alltså kunna anses vara en nedskräpningsförseelse och medföra penningböter. Även andra mindre mängder ofarligt skräp bör hänföras till det lindrigare brottet. Att exempelvis lämna ett enstaka ofarligt föremål av liten storlek vid en återvinningsstation bedöms ha ett sådant straffvärde att gärningen utgör ett mindre allvarligt brott och är att betrakta som mindre allvarlig nedskräpning.¹⁰

I miljöbalken finns även straffbestämmelser för bland annat miljöbrott. Ett vanligt exempel på miljöbrott är när någon dumpar skräp

⁹ Penningböter är böter med ett fastställt engångsbelopp om lägst 200 och högst 4 000 kronor, eller högst 10 000 kronor som gemensam påföljd för flera brott.

¹⁰ Prop. 2010/11:125 s. 19 och 42.

eller släpper ut farliga ämnen i naturen på ett sätt som strider mot miljöbalken. Det kan ske i avsikt att slippa betala de avgifter det kostar att göra sig av med avfallet på ett riktigt sätt, men det kan också handla om okunskap om de regler som gäller. Polisen och Åklagarmyndigheten i Sverige hanterar ungefär 4 000 miljöbrott varje år.¹¹

Rättspraxis

Av tidigare rättspraxis framgår att nedskräpning inte behövt vara särskilt omfattande för att kunna leda till straff och att domstolarna i många fall funnit att straffvärdet för lindrigare fall av nedskräpning motsvarat penningböter. Exempelvis har tömning av en askkopp på en parkeringsplats ansetts vara straffbar nedskräpning och lett till penningböter. Flera fall i praxis har handlat om nedskräpning vid återvinningscentraler och liknande anläggningar. Att lämna en påse returpapper eller en kattlåda utanför en återvinningsbehållare är två exempel på nedskräpning som lett till penningböter vid prövning i hovrätt. Större mängder skräp som lämnats utanför en återvinningsstation har dock lett till dagsböter.¹²

Flera fall som prövats i domstol på senare år har handlat om att någon har kastat eller ställt ifrån sig en tomburk eller flaska, vilket har bedömts som nedskräpningsförseelse och medfört penningböter.¹³ Andra exempel på nedskräpningsförseelser som prövats i domstol och som föranlett penningböter är att någon kastat en matförpackning¹⁴, folie från en falafelrulle¹⁵, papper från hamburgare eller liknande¹⁶,

¹¹ Polisen, <https://polisen.se/lagar-och-regler/lagar-och-fakta-om-brott/miljobrott/>. Läst 2020-04-17.

¹² Prop. 2010/11:125 s. 18.

¹³ Se t.ex. domar från Uppsala tingsrätt den 2 december 2019 i mål nr B 6942-19, den 22 januari 2018 i mål nr B 7223-17, den 20 februari 2017 i mål nr B 6188-16 och den 23 oktober 2014 i mål nr B 5017-14, den 17 mars 2014 i mål nr B 7375-13 och den 3 januari 2013 i mål nr B 3400-12. Se även Solna tingsrätts dom den 22 oktober 2015 i mål nr B 5271-15, Eskilstuna tingsrätts dom den 30 november 2016 i mål nr B 2380-16, Borås tingsrätts dom den 9 november 2015 i mål nr B 1727-15, Stockholms tingsrätts dom den 30 maj 2012 i mål nr B 4887-12, Nyköpings tingsrätts dom den 17 januari 2013 i mål nr B 3066-12, Malmö tingsrätts domar den 23 juni 2014 i mål nr B 4479-14 och den 16 april 2012 i mål nr B 2164-12, Kalmar tingsrätts dom den 3 juni 2013 i mål nr B 1801-13 och Luleå tingsrätts dom den 25 mars 2013 i mål nr B 3201-12.

¹⁴ Se Södertälje tingsrätts dom den 10 april 2019 i mål nr B 801-19, Uppsala tingsrätts dom den 7 oktober 2014 i mål nr B 3050-14 och Hudiksvalls tingsrätts dom den 17 oktober 2012 i mål nr B 1493-12.

¹⁵ Svea hovrätt, dom den 26 april 2016, mål nr B 11007-15.

¹⁶ Uppsala tingsrätt, dom den 12 januari 2017, mål nr B 6731-16.

ett flertal sugrör¹⁷, en pappmugg¹⁸, en plastmugg¹⁹, ett glas²⁰, en plastficka²¹, papper som kastats genom bilfönstret ut på körbanan²² och en plastkasse med skräp vid sidan av en väg²³. I ett mål frikändes en person som hade slängt en parkeringsbotslapp på marken på en parkeringsplats då det inte ansågs utgöra sådan nedskräpning som är straffbar som nedskräpningsförseelse.²⁴ I ett annat mål bedömdes nedskräpning med två hopknycklade parkeringsbotslappar som nedskräpningsförseelse.²⁵

Gränsdragningen mot ringa brott

Om en nedskräpningsförseelse är ringa ska den inte medföra straffansvar enligt 29 kap. 11 § miljöbalken. Gränsdragningen mellan nedskräpningsförseelse och ringa brott aktualiseras vid mer bagatellartade situationer. Enligt förarbetena är brottet ringa om det handlar om att slänga exempelvis ett enstaka kolapapper, en enstaka cigarettfimp, en biljett eller ett tuggummi på marken, trots att även sådana handlingar omfattas av nedskräpningsförbudet och innehåller ett visst mått av hänsynslöst och klandervärt beteende. Ytterligare exempel på ringa nedskräpning kan enligt förarbetena vara att slänga ett enstaka glasspapper, en äppelskrott eller något annat oansenligt ofarligt föremål.²⁶ Undantaget för ringa brott innebär alltså att det är förbjudet men inte straffbart att slänga småskräp på marken.

Gränsen mellan straffbara och straffria nedskräpningsförseelser är dock ibland hårfin. Som exempel kan nämnas att en kastad parkeringsbotslapp i ett fall inte ansågs vara straffbar nedskräpning, men i ett annat fall bedömdes två kastade parkeringsbotslappar vara straffbart som nedskräpningsförseelse. Några fall har handlat om att kasta ut några papper från bilfönstret under färd, vilket har bedömts utgöra straffbar nedskräpningsförseelse. Även en kastad plastficka har be-

¹⁷ Uddevalla tingsrätt, dom den 13 december 2016, mål nr B 2739-16.

¹⁸ Borås tingsrätt, dom den 16 november 2016, mål nr B 2362-16.

¹⁹ Uppsala tingsrätt, dom den 24 september 2018, mål nr B 4809-18.

²⁰ Kalmar tingsrätt, dom den 6 mars 2012, mål nr B 61-12.

²¹ Malmö tingsrätt, dom den 8 februari 2013, mål nr B 11418-12.

²² Se Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 21 december 2017 i mål nr B 2602-17 och Göteborgs tingsrätts dom den 15 januari 2019 i mål nr B 15514-18.

²³ Jönköpings tingsrätt, dom den 8 maj 2014, mål nr B 458-14.

²⁴ Södertörns tingsrätt, dom den 12 april 2018, mål nr B 2324-18.

²⁵ Malmö tingsrätt, dom den 24 oktober 2017, mål nr B 6691-17.

²⁶ Se prop. 1970:157 s. 113 f., prop. 1997/98:45, Del 2, s. 312, prop. 2005/06:182 och prop. 2010/11:125 s. 22.

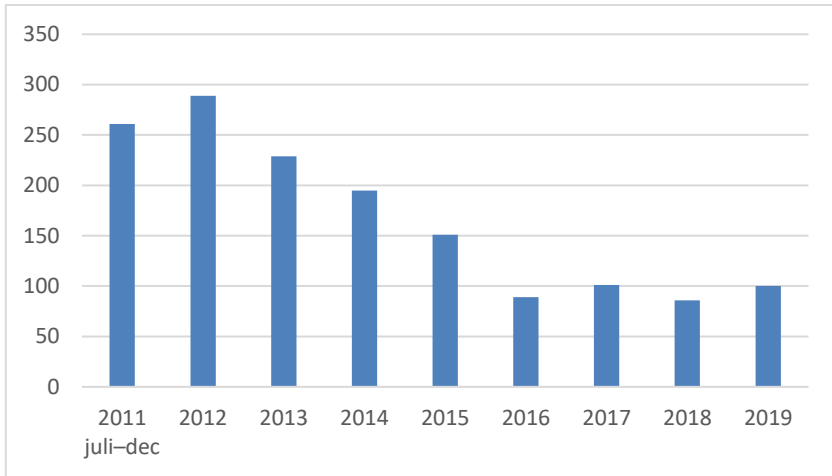
dömts som straffbar nedskräpningsförseelse. Fler exempel från rättspraxis redovisas i avsnittet ”Rättspraxis” ovan.

Nedskräpningsboten

Personer som tas på bar gärning för nedskräpningsförseelse kan få en ordningsbot, en s.k. nedskräpningsbot, utfärdad på plats av polisen. Ordningsbot är en typ av penningböter som får utfärdas direkt av bland annat polis och tulltjänstemän. Om den som fått boten godkänner den så motsvarar det en dom som fått laga kraft. Endast brott med penningböter i straffskalan kan komma i fråga för ordningsbot. När nedskräpningsförseelse år 2011 blev en självständig straffbestämelse med enbart penningböter i straffskalan skapades förutsättningar för användande av ordningsbot på området. Innan dess behövde processen gå via åklagare. Riksåklagaren bestämmer i samråd med Polismyndigheten vilka brottstyper som ska omfattas av ordningsbot.²⁷ Beloppets nivå fastställs i Riksåklagarens föreskrifter. Beloppen är lägst 200 och högst 4 000 kronor, eller gemensamt för flera brott högst 10 000 kronor. Nedskräpningsboten är fastställd till 800 kronor och beloppet har inte ändrats sedan införandet 2011.²⁸

²⁷ Riksåklagaren beslutar föreskrifter om ordningsbot för vissa brott med stöd av ett bemyndigande i 48 kap. 14 § rättegångsbalken.

²⁸ Riksåklagaren, *Ordningsbotskatalogen – Ordningsbot bilaga 03 Miljöbalken*, www.aklagare.se/globalassets/dokument/ordningsbotskatalog/ordningsbot_bilaga_03_miljobalken_2011_0778.pdf. Läst 2020-03-23.

Figur 10.1 Utfärdade nedskräpningsböter under åren 2011–2019

Källa: Håll Sverige Rent.

10.7.3 Hur efterlevs nedskräpningsförbudet?

Det är svårt att säga om nedskräpningen ökar eller minskar, eftersom det är relativt få kommuner som mäter skräp och det varierar även till viss del från år till år vilka kommuner som mäter. År 2018 var det 19 större tätorter som genomförde skräpmätningar. Snittet för mätningarna låg på 5,72 skräpföremål per tio kvadratmeter, jämfört med 5,09 skräpföremål per tio kvadratmeter året innan. Snittet för de tio parker som mätte skräp år 2018 var 3,58 skräpföremål per tio kvadratmeter.²⁹

Innan nedskräpningsboten infördes 2011 behövde processen för att utfärda böter gå via åklagare. Regeringen uttalade i propositionen som föregick lagändringen att det är mycket angeläget att nedskräpning kan lagföras på ett effektivt sätt och att användning av ordningsbot skapar bättre förutsättningar för det (prop. 2010/11:125 s. 20). Det första halvåret efter införandet av nedskräpningsboten utfärdades 261 böter, och året därpå (2012) var det 289 personer som fick en sådan bot. Sedan dess har dock antalet minskat. År 2018 var det 86 personer som bötfälldes.³⁰ År 2019 var det dock 100 personer som bötfälldes.³¹

²⁹ Håll Sverige Rent, *Skräpprapporten 2019*, s. 21 och 29.

³⁰ Håll Sverige Rent, *Skräpprapporten 2019*, s. 42.

³¹ Uppgift i e-postmeddelande från Håll Sverige Rent den 17 april 2020.

Det är alltså få ordningsböter som utfärdas, trots att nedskräpning är ett av de vanligaste brotten i landet. Detta kan ha flera förklaringar. En förklaring kan vara att polisen ofta måste prioritera annan mer allvarlig brottslig verksamhet och att polisen vanligen inte har någon riktad kontrollverksamhet avseende nedskräpning, jfr exempelvis polisens trafikkontroller. En annan förklaring kan vara att polis och förövare måste befinna sig på samma plats när brottet sker. För att polisen ska kunna meddela ett föreläggande om ordningsbot för nedskräpningsförseelse krävs nämligen att personen som skräpar ned tas på bar gärning. Man får också komma ihåg att ringa brott inte är straffbara och dessa står för den allra största delen av nedskräpningen (framför allt fimpar). Polisen kan därmed inte utfärda ordningsbot för de vanligaste nedskräpningsbrotten. Enligt uppgift från polisen är även den vanligaste förekommande hanteringen att personen får en tillsägelse att plocka upp skräpet och att det är först om denne vägrar som en ordningsbot skrivs ut.³²

10.8 Internationell utblick – Hur gör man i andra länder?

I vissa länder är det straffbart att kasta småskräp. Bland annat i Storbritannien, Irland, Italien, Spanien, USA och Australien kan man bli bötfälld om man kastar exempelvis en fimp eller ett tuggummi på marken.

I vissa länder är det även dyrt att skräpa ned. Italien införde för några år sedan höga bötesstraff vid nedskräpning för att komma till rätta med den omfattande nedskräpningen i landet, särskilt vid stränderna. Att slänga en cigarettfimp på marken kostar 300 euro och att spotta ut ett tuggummi på marken kostar 150 euro. Intäkterna från inbetalda bötessummor används bland annat till att finansiera kollektivtrafik och att utveckla program för stadscyklar och bilpooler m.m.³³ Lokalt kan det på vissa ställen vara andra bötesbelopp som gäller. På till exempel Sardinien kostar det 600 euro att kasta en cigarettfimp.³⁴

³² Naturvårdsverket (2016), *Åtgärder för minskad nedskräpning*, NV-00101-16, s. 14. Se även SVT Nyheter, www.svt.se/nyheter/lokalt/halland/allt-farre-boter. Läst 2020-04-17.

³³ Svenska Dagbladet, www.svd.se/dyra-fimpar-och-andra-lagar-du-inte-kande-till. Läst 2020-03-24.

³⁴ Aftonbladet, www.aftonbladet.se/resa/a/ddGkPj/turist-kastade-fimp--fick-bota-5-700-kr. Läst 2020-03-24.

Till ön Capri är det även förbjudet att ta med sig engångsplast, oavsett om man skräpar ned eller inte. Redan innehavet av sådan plast leder till böter på 500 euro.³⁵

10.9 Bör något göras för att öka efterlevnaden av nedskräpningsförbudet?

Bedömning: Vi anser att straffbestämmelserna för nedskräpning bör ses över. Det bör därvid särskilt övervägas om undantaget för ringa nedskräpningsförseelse ska slopas, alternativt om avkriminalisering och sanktionsväxling ska ske för nedskräpningsförseelse.

10.9.1 Bör det straffbara området ses över?

Inledning

Nedskräpningsförbudet i 15 kap. 26 § miljöbalken omfattar både stora och små skräpföremål. Det är dock inte all nedskräpning som är straffbar enligt nuvarande straffbestämmelser. Av 29 kap. 11 § miljöbalken framgår att ringa nedskräpningsförseelse inte medför straffansvar. Det innebär att det är förbjudet men inte förenat med straffansvar att slänga småskräp på allmän plats. Som exempel kan nämnas att det är straffbart att tömma en askkopp på en allmän plats, men det är inte straffbart att slänga en enstaka fimp eller annat småskräp. Om undantaget för ringa brott i 29 kap. 11 § miljöbalken tas bort skulle det bli det straffbart att slänga småskräp som till exempelvis fimpar, godispapper och tuggummi.

Hur stort är problemet med just småskräp?

En mycket stor del av nedskräpningen i vårt land utgörs av småskräp såsom cigarettfimpar, snus, tuggummin och godispapper. Sådant småskräp undantas i dag från straffansvar, då det anses vara ”ringa” skräp (avsnitt 10.7.2).

³⁵ Se <https://res.se/italien/italienska-semesteron-totalforbjuder-plast-hoga-boter-vantar>. Läst 2020-03-24.

Cigarettfimpar är det absolut vanligaste skräpet i antal räknat. Organisationen Håll Sverige Rent uppskattar att omkring 1 miljard fimpar hamnar på våra gator och torg varje år.³⁶ År 2018 utgjorde fimparna cirka 67 procent av allt skräp i stadsmiljö.³⁷ Globalt uppskattas att det slängs cirka 4 500 miljarder fimpar på marken, av totalt 6 000 miljarder sålda cigaretter. Över 90 procent av fimparna har ett filter som är gjort av cellulosacetat, som är en sorts plast, och därutöver innehåller fimparna en mängd andra substanser som är giftiga för växter, djur och människor.³⁸ Exempelvis har studier visat att lakvatten från fimpar är giftiga för fiskar.³⁹ Platinnehållet i de slängda fimparna motsvarar ungefär 108 ton plast som hamnar i våra utemiljöer varje år, enligt Håll Sverige Rent.⁴⁰ Ett annat problem med cigaretter som slängs på marken är att de ibland ger upphov till skogsbränder. Sedan november 2011 är det inom EU endast tillåtet med självslocknande cigaretter. Skogsbränder orsakar samhället stora kostnader. Förutom att skogens kommersiella värden går förlorade har bränderna även en effekt på de sociala värdena genom att till exempel jakt, bärplockning och friluftsliv påverkas negativt då skogen förstörs.⁴¹

På andra plats i kommunernas skräpmätningar i stadsmiljö år 2018 kom snuset, som stod för elva procent av allt skräp. Totalt stod därmed det tobaksrelaterade skräpet för nästan 80 procent av skräpet i stadsmiljö. Snus är i sig biologiskt nedbrytbart, men det är däremot inte de påsar som används för att omsluta portionssnus. Påsarna består i huvudsak av cellulosa-fibrer och ett bindemedel som håller ihop fibrerna, men de innehåller även en liten mängd av plasten polypropen, som inte är biologiskt nedbrytbar.

Även tuggummin och godispapper är vanliga skräpföremål. De innehåller oftast plast, som inte bryts ned naturligt i miljön. Tuggummin som har hunnit fastna ordentligt på marken är dessutom svåra att städa upp.

³⁶ Håll Sverige Rent, *Skräpprapporten 2019*, s. 11.

³⁷ Håll Sverige Rent, *Skräpprapporten 2019*, s. 23.

³⁸ Se <https://edition.cnn.com/2019/01/24/health/dirty-truth-about-cigarette-filters/index.html>. Läst 2020-03-25.

³⁹ Se https://tobaccocontrol.bmj.com/content/20/Suppl_1/i25. Läst 2020-03-25.

⁴⁰ Håll Sverige Rent, *Skräpprapporten 2019*, s. 11.

⁴¹ Nordiska ministerrådet (2019), *Det nordiska skogsbruket – utmaningar i en framtid präglad av mer extremväder*. TemaNord 2019:35.

Det sammanlagda småskräpet, som utgör en mycket stor del av den totala nedskräpningen, orsakar stor skada för miljön och förfular allmänna platser.

Åsikter om straffansvar för ringa nedskräpning

Håll Sverige Rents och folkets åsikter

Håll Sverige Rent anser att det bör vara straffbart att slänga småskräp, till exempel fimpar, på marken. Enligt en undersökning av Sifo som Håll Sverige Rent har beställt anser 93 procent att detta bör vara straffbart.⁴²

Kommuners försök att reglera nedskräpning i lokala ordningsföreskrifter

Förbud och straff för nedskräpning regleras i miljöbalken (se avsnitt 10.7). Det finns kommuner som även har velat reglera nedskräpning i sina lokala ordningsföreskrifter⁴³. I ordningslagen (1993:1617) ges kommunerna rätt att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats (3 kap. 8 §). Dessa får dock inte angå förhållanden som är reglerade i ordningslagen eller annan författning som enligt lagen eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Föreskrifterna får inte heller lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i de enskildas frihet (3 kap. 12 §). En kommun måste omedelbart anmäla till länsstyrelsen om den har beslutat att anta, ändra eller upphäva föreskrifter enligt 3 kap. 8 §. Länsstyrelsen ska upphäva en föreskrift som strider mot ordningslagen.

Örkelljunga kommun beslutade år 2018 att införa förbud mot nedskräpning av bland annat fimpar i sina ordningsföreskrifter. Länsstyrelsen upphävde dock kommunens föreskrifter med motiveringen

⁴² Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta-om-skrap/samlade-fakta-om-skrap/vad-sager-lagen. Läst 2020-04-21.

⁴³ Enligt förordning (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) får varje kommun och länsstyrelse besluta om lokala ordningsföreskrifter.

att nedskräpning redan är reglerat i annan författning (i miljöbalken) och att kommunens föreskrifter därmed strider mot ordningslagen.⁴⁴

Även Trelleborgs kommun och Malmö stad har undersökt om det skulle vara möjligt för dem att reglera böter för nedskräpning av småskräp. Trelleborgs kommun bestämde under år 2019 att de ville lägga en egen bot på fimpar i sina ordningsföreskrifter. Malmö stad meddelade att man avsåg att följa det arbetet och se om de tänkta metoderna skulle kunna användas även i Malmö. Under sommaren 2018 fick Malmö stad för övrigt in över 200 förslag från invånarna om åtgärder mot nedskräpning av fimpar.⁴⁵ Trelleborg kom senare fram till att det finns hinder mot att reglera nedskräpning av fimpar i de lokala ordningsföreskrifterna, då nedskräpning är uttömmande reglerat i allmän författning.

Att vissa kommuner har gjort försök att reglera småskräp i sina lokala ordningsföreskrifter tyder på en önskan om att vidga det straffbara området till att omfatta även småskräp.

Bedömning

En mycket stor del av nedskräpningen i vårt land utgörs av småskräp såsom fimpar, snus, tuggummin och godispapper. Det sammanlagda småskräpet orsakar stor skada för miljön och förfular allmänna platser. Det är i dag förbjudet men inte förenat med straffansvar att slänga ifrån sig sådant småskräp på marken. Om undantaget för ringa brott tas bort skulle det bli straffbart.

När straffbestämmelserna för nedskräpning ändrades 2011, genom att nedskräpningsförseelse lyftes ut från den dåvarande bestämmelsen och infördes i en självständig straffbestämmelse, uttalade regeringen att det inte var aktuellt att ta bort ringaundantaget och vidga det straffbara området till att omfatta även ringa nedskräpning så som vissa remissinstanser hade föreslagit. Regeringen uttalade att all nedskräpning visserligen omfattas av nedskräpningsförbudet, men varje överträdelse av förbudet är inte sådan att den har ett straffvärde som motiverar att ett straff döms ut även om överträdelsen är klander-

⁴⁴ Se www.orkelljunga.se/download/18.62f9c771167c06f44ac71faf/1547731075103/Beslut+från+Länsstyrelsen+-+anmälan+av+kommunfullmäktiges+beslut+om+fastställande+av+lokal+ordningsstadga%3B+nu+fråga+om+upphävande+av+föreskrifter.pdf och www.hd.se/2019-02-06/orkelljunga-fick-inte-andra-ordningsstadgar. Läst 2020-03-24.

⁴⁵ Se <https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Stad-och-trafik/Renhalling/Forslag-kring-fimpar-och-skrap.html>. Läst 2020-03-25.

värd. Vidare ansåg regeringen att den attitydförändring som behövs för att alla människor ska avstå från att skräpa ned inte heller kan åstadkommas genom att sanktioner omfattar alla överträdelser. Ringa gärningar skulle alltså fortfarande vara straffria (prop. 2010/11:125 s. 22).

De överväganden som gjordes i förarbetena byggde på det dåvarande kunskapsläget. I dag finns det mycket mer information om den skada som läckage av bland annat plastavfall och farliga ämnen innebär för miljön. Vi vet nu också mer om hur pass omfattande nedskräpningen är i vårt land. Det blir allt vanligare att kommuner och organisationer för statistik samt gör undersökningar på temat nedskräpning.

Den statistik som nu finns visar att det slängs oerhört mycket småskräp såsom fimpar och snus i våra utemiljöer. Miljöproblemen som följer med denna nedskräpning är allvarliga. Det får förutsättas att åtgärder som direkt riktar sig mot nedskräpningen får betydligt större effekter på just nedskräpningen än till exempel att belägga artiklarna med skatt.

Det finns risker med att kriminalisera. Det gäller särskilt om det är frågan om beteenden som är vanliga. För att en kriminalisering ska få effekt bör resurser satsas på att reglerna ska efterlevas. Sådana satsningar kan stå i konflikt med andra angelägna prioriteringar.

Att ringa nedskräpningsförseelse är förbjuden men inte straffbar gör det otydligt för allmänheten kring var gränsen går. Den enskilde polismannen måste också för varje nedskräpningsförseelse bedöma om brottet är ringa eller inte, och om en ordningsbot därmed kan utfärdas eller inte. Dessa gränsdragningsproblem är visserligen inte nya och de har till viss del utvecklats i praxis, men fall från domstolarna visar också att gränsen mellan en straffri och en straffbar nedskräpningsförseelse inte alltid är enkel att dra.

En alltför omfattande kriminalisering kan riskera att undergräva straffsystemets brottsavhållande verkan och trovärdighet, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra alla brott på ett effektivt sätt, vilket kan vara ett argument mot att ta bort ringaundantaget. Det skulle förmodligen bli svårt för polisen att lägga resurser på att bötfälla personer för ringa nedskräpning. Å andra sidan är det just de ringa brotten, framför allt slängda fimpar, som är de vanligaste nedskräpningsbrotten, enligt nedskräpningsstatistiken. Det bör därför vara lättare för polisen att observera ringa nedskräpningsbrott (t.ex. en

fimp som slängs på marken) än sådana brott som i dag är straffbara (t.ex. en mat- eller dryckesförpackning som slängs på marken eller en engångsgrill som lämnas kvar).

I en rad länder är det förenat med straffansvar att kasta en fimpe eller annat småskräp på marken. Den undersökning som Sifo har gjort på beställning av Håll Sverige Rent visar att det finns ett starkt stöd hos den svenska befolkningen för utvidgning av det straffbara området i Sverige. Att tydligt markera att det är fel att skräpa ned bör även kunna underlätta att nå fram med attitydpåverkande kampanjer. Att vissa kommuner har gjort försök att reglera småskräp i sina lokala ordningsföreskrifter tyder också på en önskan om att vidga det straffbara området till att omfatta även småskräp.

Det utökade producentansvaret i engångsplastdirektivet innebär att producenterna ska stå för kostnader för bland annat städning och medvetandehöjande åtgärder, vilket bör kunna leda till minskad nedskräpning från till exempel fimpar. Det är svårt att bedöma hur stor den effekten kan bli, men det är troligt att en betydande del av nedskräpningsproblematiken trots allt kommer att kvarstå även efter direktivets genomförande.

Sammantaget finns det starka skäl både för och mot att ta bort undantaget för ringa brott. Det är sannolikt en åtgärd som skulle kunna få stor effekt för att komma till rätta med vad som är ett stort samhällsproblem, nämligen nedskräpning. Ska det få effekt krävs emellertid att det satsas resurser på att kontrollera efterlevnaden och det kan handla om stora resurser, som behövs för att beivra mer allvarlig brottslighet. Vi anser sammantaget att det finns skäl att på nytt överväga om undantaget för ringa brott bör tas bort. Vi har inte inom ramen för detta uppdrag haft möjlighet att göra en fullständig analys över samtliga de aspekter som behöver beaktas för att kunna bedöma om det straffbara området bör utvidgas. Den frågan bör därför utredas i ett annat och bredare sammanhang.

10.9.2 Bör sanktionsväxling övervägas?

Inledning

Sanktionssystemet vid överträdelse av nedskräpningsförbudet har sin grund i straffbestämmelser i miljöbalken. Nedskräpning är ett av de vanligaste brotten i vårt land, men det är bara runt 100 personer

som varje år bötfälls för nedskräpningsförseelse. En fråga är då om sanktionsväxling – avkriminalisering och en övergång till ett avgiftssystem – skulle möjliggöra effektivare kontroller och sanktioner som skapar bättre förutsättningar för efterlevnad av nedskräpningsförbudet. Vi behandlar den frågan nedan.

Hur fungerar dagens system?

Det är i dag ett brott att överträda nedskräpningsförbudet och det är polisens ansvar att förhindra brottslig verksamhet, se 1–2 §§ polislagen (1984:387). Det nuvarande sanktionssystemet för att motverka nedskräpning är alltså straffrättsligt. Nedskräpning av normalgraden medför böter eller fängelse, medan nedskräpningsförseelse leder till penningböter.

När nedskräpningsförseelse år 2011 blev en självständig straffbestämmelse med enbart penningböter i straffskalan skapades förutsättningar för användande av ordningsbot på området, vilket väntades ge en effektivare lagföring av nedskräpningsbrotten. Det är dock få som bötfälls för nedskräpningsförseelse i dag. Ringa nedskräpningsförseelse är inte ens straffbar. Detta beskrivs närmare i avsnitt 10.7 ovan.

Vad skulle sanktionsväxling innebära och vad är syftet?

Sanktionsväxling innebär att man avkriminaliserar en överträdelse och ersätter en straffrättslig sanktion med en administrativ sanktion, till exempel en sanktionsavgift. Syftet med sanktionsväxling är ofta att åstadkomma ett effektivare sanktionssystem och en ökad efterlevnad av reglerna inom ett särskilt område. I en del fall har sanktionsväxling gjorts endast för de mindre allvarliga överträdelserna och straffsanktionerna har behållits för de allvarligare överträdelserna. I vissa andra fall har sanktionsväxlingen motiverats av möjliggörande av kraftigare ingripanden och att få tillgång till en sanktion som kan riktas mot juridiska personer.

I det här fallet, som gäller nedskräpning, skulle sanktionsväxling innebära att dagens straffrättsliga system (straffansvar och bötespåföljd) ersätts med ett administrativt förfarande och en administrativ sanktion. Sanktionsväxlingen skulle kunna begränsas till de mindre

allvarliga överträdelserna, så att det straffrättsliga systemet kvarstår för de allvarligare överträdelserna.

En sanktionsväxling skulle göra det möjligt att lägga tillsynsansvaret på en tillsynsmyndighet, som då skulle kontrollera efterlevnaden och sanktionera överträdelser av nedskräpningsförbudet. Det skulle därmed bli möjligt för någon annan yrkesgrupp än polisen, till exempel ordningsvakter, parkeringsvakter eller en helt ny yrkesgrupp jämförbar med naturvårdsvakter och fisketillsynsmän, att övervaka och sanktionera överträdelser av nedskräpningsförbudet.

Vad resultatet skulle bli av en sanktionsväxling på området är svårt att säga, men vi för ett resonemang om för- och nackdelar med sanktionsväxling längre fram i texten.

Motioner om att ge någon annan yrkesgrupp än polisen befogenhet att bötfälla nedskräpning

Det är i dag ett brott att överträda nedskräpningsförbudet och det är polisens ansvar att förhindra brottslig verksamhet. Det är endast polis som kan utfärda en nedskräpningsbot (ordningsbot för nedskräpningsförseelse) på plats. Malmö stad har vänt sig till regeringen för att få till en lagändring så att även parkeringsvakter eller andra kommunalt anställda ska kunna bötfälla personer som skräpar ned.⁴⁶ Det har även under åren lämnats in flera motioner till riksdagen om att utvidga det straffbara området till att omfatta småskräp och att ge till exempel ordningsvakter och parkeringsvakter befogenhet att bötfälla nedskräpning. Riksdagen har vid dessa tillfällen inte ansett att det är aktuellt med någon ändring.⁴⁷

Sanktionsväxling på andra områden

Som ett närliggande exempel kan nämnas att man på 1970-talet avkriminaliserade de flesta av parkeringsförseelserna och ersatte parkeringsboten med en felparkeringsavgift. Syftet var att åstadkomma en enklare och mindre resurskrävande ordning.⁴⁸ Andra exempel på tidigare straffbelagda beteenden som avkriminaliserats och ersatts

⁴⁶ Sveriges Radio, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=96&artikel=7212963>. Läst 2020-03-25.

⁴⁷ Se t.ex. bet. 2008/09:JuU22, bet. 2009/10:JuU13, bet. 2010/11:JuU7 och bet. 2016/17:MJU15.

⁴⁸ Se prop. 1975/76:106.

med administrativa sanktioner är sanktionsväxlingar som genomförts för vissa överträdelser på yrkestrafikområdet och på skatteområdet samt vid olovligt byggande och för resande utan giltig biljett i kollektiv persontrafik.

För- och nackdelar med sanktionsväxling

Sanktionsväxling innebär bland annat att tillsynsansvaret läggs på någon annan än polisen. Det innebär för polisens del att arbetet med att lagföra den som skräpar ned inte behöver ställas mot arbetet mot annan allvarligare brottslighet. Det är möjligt att en rätt utförd sanktionsväxling kan ge effektivitetsvinster, till exempel om en annan tillsynsmyndighet kan göra riktade kontroller eller om arbetet kan samordnas med annat arbete. Det finns naturligtvis också risker med sanktionsväxling. Vissa nedskräpningsbrott är mycket allvarliga och bör kanske även fortsättningsvis utredas av polisen. Normalt är regler om sanktionsavgifter också mer schablonmässigt utformade. För sanktionsavgifter tillämpas ofta ett strikt ansvar, dvs. avgiften tas ut oberoende av uppsåt eller oaktsamhet. Det kan både vara en fördel och en nackdel.

Bedömning

Det finns som framgått ovan en del som talar för att det bör finnas en sanktion även för nedskräpning som i dag anses utgöra ringa brott och därför inte ger någon påföljd. Den kanske tyngsta invändningen mot ett sådant förslag är att det riskerar att öka arbetet för polisen i en omfattning som inte är rimlig sett utifrån det enskilda brottet. Polisens resurser måste ju i första hand tas i anspråk för allvarligare brottslighet. Ska man utöka det område inom vilket nedskräpning kan ge sanktioner skulle det kunna underlätta om det samtidigt sanktionsväxlades. Inom ramen för vårt uppdrag har det inte varit möjligt att gå närmare in på om detta är det lämpligaste sättet att minska nedskräpningen och hur en sanktionsväxling i så fall närmare ska gå till. Vi anser emellertid att detta är en fråga som bör prövas vidare.

10.9.3 Information, infrastruktur och aktiviteter som kan minska nedskräpningen

Det finns även en rad andra åtgärder som kan göras för att öka efterlevnaden av nedskräpningsförbudet. Här nedan nämner vi några sådana exempel. Några nya styrmedel föreslås dock inte.

Informationsinsatser kan användas för att göra människor mer medvetna om de problem som nedskräpningen för med sig. En ökad insikt om nedskräpningens konsekvenser kan på sikt påverka människors attityder och förändra de beteenden som leder till nedskräpning. Till exempel kan informationskampanjer eller andra informativa insatser användas för att kommunicera ut information till invånare och turister om varför det är viktigt att inte skräpa ned. Det förekommer att kommuner och organisationer genomför informationsinsatser för att göra människor mer medvetna om problemen med nedskräpning. I och med EU:s engångsplastdirektiv⁴⁹ införs krav på medvetandehöjande åtgärder för vissa engångsplastprodukter, varav flera är sådana engångsartiklar som hamnar högt upp i nedskräpningsstatistiken.

En förbättrad infrastruktur i form av lättillgängliga papperskorgar som gör det lättare att slänga rätt bör också kunna motverka nedskräpning. Nära tillgång till papperskorgar har stor betydelse för att skräp slängs rätt och en väl placerad papperskorg är därför en mycket viktig åtgärd mot nedskräpning. Detta framkom i en stor studie om beteenden kring nedskräpning av den amerikanska organisationen Keep America Beautiful. Studien visade även att det inte behöver vara rent bara för att det finns papperskorgar, utan det kan bli mer skräpig med papperskorgar om de inte töms. Enligt studien var det bara två av 130 studerade platser med papperskorgar som var fria från skräp på marken. Vidare framkom att nedskräpade ytor tenderar att leda till mer nedskräpning.⁵⁰ Enligt Håll Sverige Rent kan stråkanalyser och skräpmätningar användas för att avgöra var papperskorgar bör placeras ut.⁵¹

⁴⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön. Krav på utökat producentansvar finns i artikel 8 och bilaga E. Krav på medvetandehöjande åtgärder finns i artikel 10 och bilaga G. Direktivet beskrivs mer utförligt i kapitel 4.

⁵⁰ Keep America Beautiful (2009), *Litter in America*, <https://kab.org/research/>.

⁵¹ Håll Sverige Rent, www.hsr.se/fakta/skrappapport-2016/vad-kan-vi-gora-nedskrapningen. Läst 2020-05-06.

Regelbunden uppstädning av nedskräpade platser kan också vara effektivt eftersom nedskräpning tenderar att leda till ytterligare nedskräpning (se avsnitt 3.5.7). Håll Sverige Rent anordnar varje år skräpplockardagar i samverkan med kommunerna för att göra människor mer medvetna om problemet med nedskräpning.⁵²

⁵² Håll Sverige Rent, www.hsr.se/skrapplockardagarna. Läst 2020-05-06.

11 Förslagens konsekvenser

11.1 Inledning

Vi ska bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna och konsekvenserna i övrigt av våra förslag. Däri ingår att bedöma vilken påverkan förslagen får för berörda myndigheter, företag och andra aktörer, till exempel avseende administrativa bördor. Konsekvenserna ska analyseras löpande under utredningstiden för att säkerställa att samhällsekonomiska hänsyn tas redan vid utformningen av förslagen.

Vi ska särskilt belysa konsekvenserna för tillverkare, importörer, distributörer och andra företag. Det ska också framgå hur förslagen påverkar små och medelstora företag samt konsumenter. Om våra förslag innebär offentligfinansiella kostnader ska vi lämna förslag till finansiering.

Vi ska beskriva och om möjligt kvantifiera samhällsekonomiska konsekvenser, inklusive miljö-, klimat- och hälsoeffekter. I det ingår bland annat att analysera hur och i vilken omfattning förslagen påverkar förutsättningarna att klara de nationella miljökvalitetsmålen och generationsmålet.

Vi ska även utreda vilka konsekvenser eventuella förslag kan få i förhållande till EU-rätten, särskilt EUF-fördragets regler om fri varurörighet och statsstöd, samt annan relevant lagstiftning.

Vid konsekvensanalysen ska kraven på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar i kommittéförordningens (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktas.

11.2 Syftet med skatten

Syftet med en skatt på muggar och livsmedelsbehållare i plast är att den ska leda till en beteendeförändring hos konsumenter och näringsidkare. Det ska i sin tur minska förbrukningen av sådana engångsartiklar. Tanken är att konsumenter och näringsidkare ska välja bort de beskattade engångsartiklarna till förmån för motsvarande produkter som kan användas många gånger alternativt engångsartiklar av andra material som är bättre för miljön.

Att beskatta negativ miljöpåverkan är en del av regeringens politik för grön skatteväxling. Grön skatteväxling innebär att ekonomiska styrmedel som till exempel skatt på negativ miljöpåverkan används för att ställa om samhället i en miljövänlig riktning genom att nya eller höjda miljöskatter växlas mot sänkta skatter på jobb och företagande. En grundtanke är att växlingen inte bara kan ge en miljövinst utan även en effektivitetsvinst som överstiger kostnaden för miljöskatten.¹

Regeringens gröna skatteväxling ska enligt januariavtalet omfatta minst 15 miljarder kronor. I budgetpropositionen för 2020 lyfts två införda miljöskatter fram som del av den gröna skatteväxlingen: skatt på plastbärkassar och skatt på avfallsförbränning. Dessa beräknas ge intäkter motsvarande 2,7 respektive 0,5 miljarder kronor per år.

Syftet med en miljöskatt för engångsartiklar bör dock vara att förbrukningen ska minska så mycket som möjligt. Det innebär att om skatten uppnår sitt syfte så ska skatteintäkterna minska över tid och kanske rentav upphöra.

11.3 Skattens nivå

En förutsättning för att en miljöskatt som syftar till beteendeförändring ska ha avsedd effekt är att beteendet faktiskt förändras i avsedd riktning när skatten införs. Hur mycket beteendet förändras kan förutses genom kunskap om produktens priselasticitet. Detta beskriver vi mer utförligt i avsnitt 8.7.3.

Den skattenivå som föreslås för muggar och livsmedelsbehållare utgår ifrån andelen plast i produkterna. Skatt ska betalas med 5 kronor per mugg och med 7 kronor per livsmedelsbehållare, men avdrag

¹ Konjunkturinstitutet (2015), *Miljö, ekonomi och politik*.

får göras för engångsartiklar med ett lågt plastinnehåll. Vid högst 1 procent plastinnehåll får avdrag göras med 4 kronor av den skatt som annars ska betalas för en mugg och med 5 kronor av den skatt som annars ska betalas för en livsmedelsbehållare. Vid högst 10 procent plastinnehåll får avdrag göras med 2 kronor av den skatt som annars ska betalas för en mugg och 3 kronor av den skatt som annars ska betalas för en livsmedelsbehållare. De muggar och livsmedelsbehållare som inte innehåller plast beskattas inte.

Tabell 11.1 Skattenivåer för muggar och livsmedelsbehållare

Skattenivå anges i svenska kronor

	Muggar	Livsmedelsbehållare
Högst 1 procent plast	1	2
Högst 10 procent plast	3	4
Mer än 10 procent plast	5	7

11.4 Skattens effekt och samhällsekonomiska konsekvenser

11.4.1 Uppskattningar av effekter i andra länder

Diskussioner om att införa en skatt eller avgift på engångsmuggar som används för avhämtning har förts i ett flertal länder. I Skottland tillsattes i maj 2018 en expertpanel som skulle ge regeringen råd inför introduktion av en avgift på muggar som används för avhämtning. Expertpanelen (EPECOM) hade som uppgift att undersöka vilken effekt och vilka konsekvenser en sådan avgift skulle få. Expertpanelens slutsatser var att det fanns starka bevis för att en avgift på engångsmuggar skulle leda till minskad förbrukning av engångsmuggar och en ökad användning av flergångsmuggar.² De kom vidare fram till att en avgift skulle kunna få effekter på beteendeförändringar. Slutsatserna baserades på erfarenheter från olika kaféer och restauranger där man infört avgifter. Effekten skiljde sig dock mycket mellan olika ställen och var högre om avgiften kompletterades med informationskampanjer och andra åtgärder som till exempel att erbjuda gratis flergångsmuggar. Andra parametrar som påverkade effekten var nivån

² EPECOM Expert Panel on Environmental Charging and Other Measures (2019), *Rapid Review of Charging for Disposable Coffee Cups and other Waste Minimisation Measure*. Full Report, July 2018.

på avgiften och det geografiska läget. Effekten var till exempel högre om den infördes på ett universitetsområde. Erfarenheterna visade vidare att avgifterna inte påverkat försäljningen av kaffe negativt. Ytterligare slutsatser från expertpanelen var att en avgift skulle behöva vara minst 2 kronor för att kunna ändra beteende hos 49 procent av befolkningen, vilket baserades på enkätstudier som gjorts i Storbritannien och i Irland.³

Även i England har det förts diskussioner om att införa en avgift på muggar som används vid avhämtning. Avgiften har föreslagits vara 2,50 kronor. Företaget Ecuity Consulting analyserade på uppdrag av Paper Cups Alliance⁴ i England vilka konsekvenser en sådan avgift skulle få. Enligt deras analys skulle avgiften innebära en rad negativa effekter på samhällsekonomin och kostnaderna förväntades bli högre än intäkterna. I analysen studerades två olika avgiftsnivåer: 2,50 kronor respektive 50 öre. Båda nivåerna bedömdes ge negativa effekter, men i varierande grad. De samhällsekonomiska vinsterna bestod i lägre avfallskostnader, lägre nedskräpningskostnader och minskade växthusgasutsläpp. De samhällsekonomiska kostnaderna bestod framför allt i minskad omsättning hos förpackningsproducenter samt hos kaféer och restauranger. Den högre avgiftsnivån beräknades leda till 11 000 förlorade jobb och den lägre avgiftsnivån beräknades leda till 2 000 förlorade jobb. Ecuity Consulting bedömde vidare att en avgift skulle leda till att 5,7 procent av konsumenterna skulle övergå till flegångsmuggar och 8 procent skulle avstå från att köpa kaffe om avgiften infördes.⁵

Även Tyskland, Irland och Wales överväger möjligheten att införa en avgift på muggar för engångsbruk som används för avhämtning. I Irland är förslaget för närvarande ute på remiss. Vi har dock inte kunnat ta del av eventuella konsekvensanalyser som kan ha använts som underlag. I Spanien finns det planer på att införa en skatt på plastförpackningar som fylls med mat och dryck för avhämtning. Tidpunkt för införande föreslås vara januari 2023 och skattenivån föreslås vara 0,45 euro per kg förpackning. Det ska inte längre vara tillåtet att erbjuda muggar och livsmedelsbehållare gratis och priset ska

³ Se www.slideshare.net/amarach/the-latte-levy-a-amarach-research-and-carr-communications-report-2018.

⁴ Paper cups alliance är en branschorganisation för pappersmuggstillverkare i Storbritannien.

⁵ Ecuity Consulting (2018), *Paper cup levy impact analysis. Methodology Paper. March 2018*. Prepared by Ecuity Consulting LLP.

redovisas på kvittot. Förslaget förväntas inbringa skatteintäkter på 724 miljoner euro.⁶

11.4.2 Möjliga effekter av skatten i Sverige

Vilken effekt en skatt kan få på en minskad förbrukning av muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som innehåller plast beror framför allt på berörda aktörers beteende och reaktioner på skatten.

Vi bedömer att det finns fem scenarier som kan uppstå när skatten införs:

1. Stor minskning av förbrukningen och en positiv miljöeffekt, därför att de flesta konsumenter väljer att använda egna muggar och livsmedelsbehållare eller går med i ett pantsystem för flergångsalternativ. Skatten gör sådana alternativ mer attraktiva för konsumenten.
2. Stor minskning av förbrukningen och en positiv miljöeffekt, därför att skatten skapar möjligheter till utveckling och innovation av muggar och livsmedelsbehållare i material som är bättre för miljön än plast. Redan i dag utvecklas olika material som ska kunna ersätta engångsartiklar i plast. En skatt kan ge denna utveckling ytterligare en skjuts. Det är också troligt att denna utveckling kommer att pågå parallellt med en ökad användning av flergångsartiklar. Möjligheterna är större för livsmedelsbehållare där det för viss typ av mat inte behövs en barriär mot vätska på samma sätt som för drycker.
3. Ingen effekt, därför att konsumenter fortsätter att köpa engångsmuggar och matlådor trots höjda priser. Konsumenter som är mindre priskänsliga och mindre miljömedvetna kan tänkas föredra att betala det högre priset och fortsätta köpa mat och dryck i engångsalternativ. Denna risk finns eftersom det saknas underlag för svenska konsumenters priskänslighet och det därför är svårt att säkerställa rätt nivå på skatten för att beteendet ska förändras. Nivån på skatten kan därför komma att behöva justeras när det finns underlag som visar hur förbrukningen har minskat. Det är

⁶ Se www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/arranca-la-tramitacion-del-anteproyecto-de-ley-de-residuos-para-impulsar-una-economia-circular-mejorar-la-gestion-de-residuos-en-espana-y-luchar/tcm:30-509531.

bland annat en av de punkter som ska ingå i en kommande utvärdering. Om konsumtionen av engångsartiklar i plast fortsätter i samma omfattning får skatten inte någon miljöeffekt. Nedskräpningen skulle troligen inte heller minska. Den slutliga kostnaden för skatten skulle överföras till konsumenterna. Det skulle innebära ökade kostnader för konsumenterna med cirka 1,8 miljarder kronor för muggarna och cirka 3,3 miljarder kronor för livsmedelsbehållarna. Statens inkomster skulle öka med motsvarande belopp.

4. Ingen positiv miljöeffekt, därför att skatten i stället skapar incitament att använda material som är miljömässigt sämre. Exempel på detta är billiga flergångsprodukter som används som engångsartiklar. Det finns också en risk att materialet i engångsartiklarna byts ut mot till exempel aluminium.
5. Viss effekt på minskad förbrukning, därför att konsumenter väljer bort att köpa mat och dryck för avhämtning. Det kan leda till negativa konsekvenser för företag som sätter produkterna på marknaden och för kaféer och restauranger som förlorar viktiga kundgrupper. Om konsumenterna upplever att skatten är för hög och att muggar och matlådor för flergångsbruk inte är ett möjligt alternativ kan de minska sin konsumtion av till exempel kaffe och snabbmat. De slutar helt enkelt att köpa mat och dryck för avhämtning. Det kan innebära en minskad omsättning för kafé- och restaurangbranschen samt för de tillverkare och importörer som säljer muggar och livsmedelsbehållare i plast för engångsbruk. Skatten skulle då inte generera intäkter till statskassan.

Vilka av dessa scenarier som faktiskt inträffar när skatten införs beror på skattenivåer, konsumenternas beteende, tillgången till information, tillgången till flergångsartiklar samt vilja och möjlighet att ställa om hos olika aktörer. Det mest realistiska är att alla fem scenarier blir verklighet, men i varierande grad.

11.4.3 Önskvärda effekter av skatten i Sverige

Andelen dryck och mat som säljs i flergångsalternativ ökar

I Sverige har vi inga tidigare erfarenheter av skatter eller avgifter på engångsmuggar eller livsmedelsbehållare som kan vara till hjälp vid bedömningen av effekterna. Det finns dock erfarenheter av rabatterat kaffe (3 kronor) om kunden haft med sig en egen mugg hos till exempel Pressbyrån och 7-Eleven. Målet var att antalet kaffe som såldes i flergångsmuggar skulle uppgå till 5 procent. Efter ett år uppgick det nationellt till 1,7 procent, men i studentnära områden till närmare 5 procent.⁷

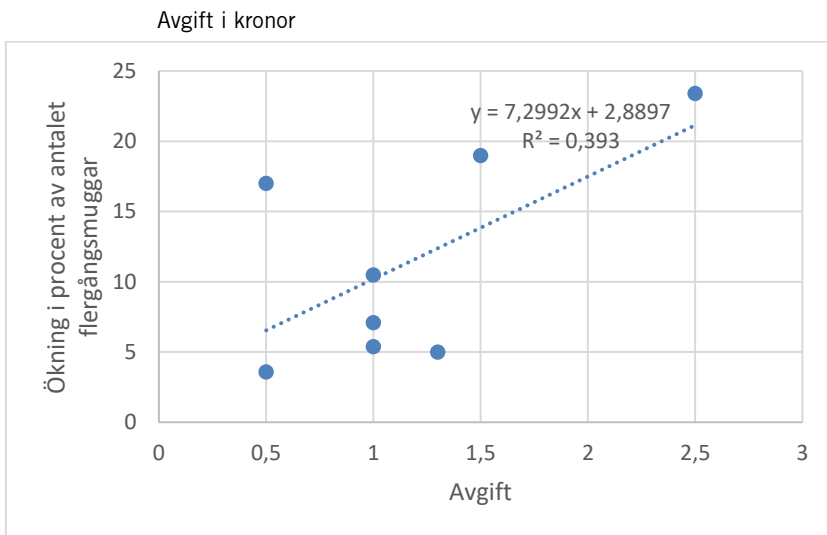
Ett exempel på hur en skatt påverkar konsumentens beteende är plastbärskatten. De större aktörerna inom dagligvaruhandeln säljer betydligt färre plastkassar sedan den nya skatten infördes 1 maj 2020. ICA och Coop uppger att försäljningen av plastkassar halverats medan försäljningen hos Axfood-kedjorna Willys, Willys Hemma och Hemköp minskat med 70 procent.⁸

Exempel som rör avgifter på muggar finns att hämta från andra länder. Skottlands expertpanel, EPECOM 2019, samlade data från USA, Kanada, England och Skottland.⁹ Kaféer i dessa länder har infört frivilliga avgifter på engångsmuggar som varierat från 50 öre till 2,50 kronor. Effekterna redovisades i form av en procentuell ökning av antalet kaffe sålda till konsumenter med flergångsmuggar. Effekterna har legat på mellan 6 och 23 procent. I figur 11.1 illustrerar vi dessa exempel.

⁷ Uppgift från e-postkonversation med Reitan Convenience den 16 april 2020.

⁸ Se www.nyteknik.se/miljo/forsaljningen-av-plastpasaar-stortdyker-6998219. Läst 2020-07-20.

⁹ EPECOM, Expert Panel on Environmental Charging and Other Measures (2019), *Rapid Review of Charging for Disposable Coffee Cups and other Waste Minimisation Measure*.

Figur 11.1 Avgifters effekt på ökning av andelen flergångsmuggar

Källa: EPECOM, Expert Panel on Environmental Charging and Other Measures (2019). Rapid Review of Charging for disposable coffee cups and other waste minimisation measures. Full report.

Punkterna i figuren illustrerar ökningen i procent av antalet kaffe som säljs i flergångsmuggar. Utifrån denna graf skulle en skatt på 3 kronor innebära en ökning av antalet kaffe sålda till konsumenter i flergångsmugg med cirka 25 procent. Om vi antar att skatten leder till en minskad förbrukning av engångsmuggar på 25 procent, dvs. att många konsumenter väljer att köpa dryck i egen medhavd mugg eller genom ett pantsystem för återanvändbara muggar så skulle antalet engångsmuggar minska med cirka 130 miljoner per år.

Dessa beräkningar bygger på enstaka försök med avgifter. Det kan förväntas att en nationell skatt får mycket större effekt än en avgift som införts i enstaka kaféer och restauranger. En skatt kan kommunicera att återanvändbara muggar och livsmedelsbehållare är det alternativ som förespråkas nationellt och signalera att normen är att använda återanvändbara alternativ. Konsumenter kan vara mer villiga att ändra beteende när de förväntas betala en avgift varje gång de ska köpa mat eller dryck för avhämtning.¹⁰ Effekten förväntas också bli större om skatten införs i kombination med väl synlig och tydlig information om varför flergångsalternativ är att föredra fram-

¹⁰ Lieberman, A.J. Duke K., & Amir O. (2017), *How incentive framing can harness the power of social norms*. University of California.

för engångsalternativ. Effekterna från de länder som redovisas i figur 11.1 baseras också på att avgiften betalas oavsett om muggen består av plast eller annat material. Våra förslag innebär att skatt endast betalas om muggen innehåller någon andel plast. I dag finns det inte helt plastfria muggar på marknaden som står emot vätska, men utveckling pågår och skatten kan därmed bidra till att förstärka den pågående utvecklingen mot plastfria muggar och livsmedelsbehållare. Hur effekten blir för livsmedelsbehållare är svårare att förutse då det inte finns liknande försök med avgifter i Sverige eller i andra länder. Om skatten styr rätt kan konsumenter välja att fortsätta köpa mat för avhämtning i samma utsträckning som tidigare men använda en egen medhavd behållare eller en behållare som ingår i ett pantsystem för återanvändbara behållare. Det innebär kraftigt minskade mängder livsmedelsbehållare för engångsbruk samtidigt som omsättningen i kafé- och restaurangbranschen bibehålls. Försäljningen av engångsartiklar minskar för tillverkare och importörer, men det finns samtidigt möjlighet att hitta nya marknadsmöjligheter med flegångsalternativ eller muggar och livsmedelsbehållare i andra material.

Om det inte finns möjlighet att använda egen medhavd matlåda eller tillgängliga system för återanvändbara matlådor kan konsumenten i större utsträckning välja att äta på stället, vilket skulle minska förbrukningen av livsmedelsbehållare och samtidigt bibehålla försäljning och omsättning i restaurangbranschen. Det kan också leda till att fler väljer att laga mat hemma, vilket skulle minska förbrukningen av livsmedelsbehållare.

Utveckling sker mot material som är helt plastfria

Skattens syfte är i första hand att förmå konsumenter att ändra beteende så att de föredrar att köpa mat och dryck för avhämtning i flegångsalternativ. Den har också till syfte att styra mot en utveckling av plastfria material. Den mat och dryck som av olika orsaker inte kan serveras i flegångsalternativ kan i ökad grad säljas i artiklar som innehåller en liten andel eller ingen andel plast.

11.4.4 Önskade effekter av skatten

Eventuell påverkan på försäljning av dryck och mat för avhämtning

Hur skatten eventuellt kan komma att påverka försäljningen av mat och dryck är svårt att uppskatta på förhand. Om konsumenter har möjlighet att använda muggar och livsmedelsbehållare som inte är beskattade är risken liten, men i ett inledande skede innan roterande pantsystem och liknande har hunnit komma på plats kan skatten eventuellt påverka försäljningen av mat och dryck för avhämtning. Vi har ingen erfarenhet av tidigare avgifter eller skatter för engångsmuggar och engångsbehållare i Sverige, men vi kan göra en uppskattning av konsekvenserna från erfarenheter och analyser från andra länder kring hur priskänsliga konsumenter är för ett ökat pris i samband med en skatt eller avgift.

I den engelska studien användes priselasticitet på kaffe för att undersöka vilken effekt en avgift skulle få på efterfrågan på kaffe för avhämtning. Ecuity Consulting använde en priselasticitet på kaffe på $-0,84$, vilket innebär att om kaffet höjs med 1 procent så skulle efterfrågan minska med 0,84 procent. Liknande siffror för svensk konsumtion finns i en studie från Göteborgs Handelshögskola som kommer fram till ett medelvärde på priselasticiteten på $-0,19$ mellan åren 1968 och 2002.¹¹ Det innebär att en prisökning på 1 procent skulle minska efterfrågan på kaffe med 0,19 procent, alltså betydligt mindre än i den engelska studien. Studien är relativt gammal men representerar troligen den svenska fikakulturen bättre än den engelska. Svenskar är de som dricker mest kaffe i världen efter Finland och vi lägger alltmer pengar på fika. År 2008 fikade vi svenskar i genomsnitt för 55 kronor per person och månad. År 2015 var beloppet nästan 210 kronor per person och månad. Det är en ökning med nära 300 procent på sju år.¹²

En skatt på engångsmuggar har dock inte som syfte att styra efterfrågan på kaffe utan syftet är att styra mot minskad användning av engångsmuggar. Konsumenten kan fortfarande köpa sitt kaffe för avhämtning men byta till flergångsalternativ eller engångsalternativ

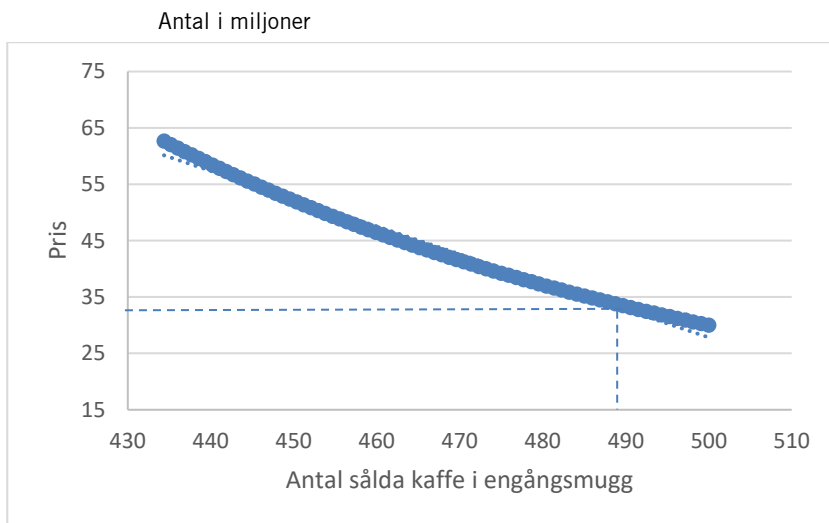
¹¹ Durevall Dick (2005), *Demand for Coffee: Prices, Preferences and Market Power*, Department of Economics School of Economics. Working Paper in Economics No. 162.

¹² Statistiska Centralbyrån, se www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Svensk-fika-het-trend-som-skapar-jobb/.

av andra material utan att för den skull betala mer. Priskänsligheten för kaffe är därför endast ett mått på konsumentens beteende i de fall det inte finns möjlighet att påverka kostnaden till exempel genom att köpa dryck i egen medhavd mugg eller i en flergångsmugg som ingår i ett pantsystem för muggar. Priselasticiteten på kaffe är därmed inte ett direkt mått på hur kunderna ska reagera, eftersom de har ett val att i stället använda flergångsmuggar. Det är också möjligt att de är mindre priskänsliga för kaffe men mer priskänsliga för andra drycker som säljs i engångsmuggar.

I grafen i figur 11.2 nedan illustrerar vi hur efterfrågan på kaffe skulle kunna minska vid en skatt på muggen på 3 kronor. Vi utgår från att den svenska uppskattningen av priselasticitet av kaffe, dvs. en priselasticitet på -0,19, stämmer bättre för den svenska fikakulturen än vad den engelska uppskattningen av priselasticiteten gör. Vi utgår ifrån en förbrukning av dryck i engångsmuggar per år på cirka 500 miljoner per år.

Figur 11.2 Efterfrågekurva vid en priselasticitet på -0,19



En priselasticitet på -0,19 skulle kunna innebära att försäljningen av kaffe i engångsmuggar minskar med 12–13 miljoner av totalt 530 miljoner muggar som säljs per år. Om en kaffe i genomsnitt kostar 30 kronor innebär det en minskad omsättning på cirka 390 miljoner kro-

nor.¹³ Restaurangbranschen hade en omsättning på 140 miljarder kronor under 2019.¹⁴ I förhållande till restaurangbranschens omsättning innebär det en minskad omsättning på cirka 0,3 procent. I ett scenario där priselasticiteten är lika hög som i det engelska fallet på -0,84 skulle omsättningen i stället minska med 0,8 procent.

Liknande studier som de för kaffe finns inte för mat som köps för avhämtning. Det finns skillnader. För det första är mat i sig en icke priskänslig vara. Mat är en livsnödvändighet. Att köpa mat *för avhämtning* är dock inte en livsnödvändighet och ett höjt pris kan därför leda till att många väljer att inte alls köpa mat för avhämtning. En portion mat för avhämtning kostar i dag ungefär mellan 70 och 120 kronor. En skatt som tas ut på 2,4 eller 7 kronor innebär en extra kostnad på mellan 1,6 och 6 procent av matkostnaden. Skattekostnaden är liten i förhållande till kostnaden för själva maten, vilket kan innebära att konsumenter fortsätter handla mat i engångsbehållare på samma sätt som tidigare eftersom påslaget inte påverkar matkostnaden i någon hög utsträckning. Det innebär fortsatt stor förbrukning av livsmedelsbehållare för engångsbruk.

11.4.5 Påverkan på arbetstillfällen

Skatten kommer att få en viss påverkan på antalet arbetstillfällen. En miljöskatt, som syftar till att förbättra miljön och därmed öka välfärden i samhället kan påverka sysselsättningen på kort sikt. På lång sikt sker det ofta i stället bara en omfördelning av arbetstillfällen.

Skatten kommer att leda till en minskad efterfrågan på muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk i plast till förmån för en ökad efterfrågan på flegångsbehållare och engångsartiklar i andra material än plast. En minskad efterfrågan på muggar och livsmedelsbehållare i plast kommer leda till minskad omsättning för de företag som tillverkar och importerar dessa. Samtidigt uppkommer det en ökad efterfrågan på andra produkter och tjänster i ekonomin, vilket kan leda till att förluster och minskade arbetstillfällen i en bransch omfördelas till andra branscher.

¹³ Se <https://alltomstockholm.se/restaurangbar/kafe/kronors-gransen-sprackt/>.

¹⁴ www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/handel-med-varor-och-tjanster/inrikeshandel/omsattning-inom-tjanstesektorn/pong/statistiknyhet/restaurangindex-kvartal-4-2019/.

Om skatten leder till att det införs roterande pantsystem för flergångsalternativ eller att sådana används i högre omfattning innebär det affärsmöjligheter för nya företag och nya arbetstillfällen. Detta kan kompensera för minskade arbetstillfällen hos företag som tillverkar och importerar muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk. Om skatten i högre grad styr mot att engångsartiklarna i plast ersätts av andra material som inte skattebeläggs så innebär det en omfördelning av arbetstillfällen från företag som tillverkar eller importerar engångsartiklar i plast till företag som tillverkar eller importerar engångsartiklar i andra material.

Hur olika företag påverkas av skatten beror på hur stor del av deras omsättning som beror på just denna kategori av engångsartiklar och företagens flexibilitet att ändra tillverkning och försäljning till produkter som är avsedda för flergångsbruk eller inte består av plast.

Skatten har potential att öppna upp för nya affärsidéer och företag som kan utveckla roterande pantsystem för flergångsanvändning. Sådana pantsystem kan i sin tur ge spin-off-effekter genom att skapa behov av till exempel externa diskttjänster. En skatt kan också driva på forskning och utveckling mot mer förnybara material som skapar arbetstillfällen i Sverige. Det innebär också att det skapar en ökad efterfrågan på muggar och livsmedelsbehållare för flergångsbruk, vilket skapar möjligheter för ökad sysselsättning.

Om skatten leder till minskad försäljning vid kaféer och restauranger kan det leda till minskade arbetstillfällen. Hur många minskade arbetstillfällen som går förlorade är svårt att uppskatta. I den engelska studien gjordes antagandet att 1 procents minskad omsättning skulle leda till 1 procents minskade arbetstillfällen. I exemplet ovan har vi beräknat att en skatt på 3 kronor för muggarna skulle kunna leda till en minskad omsättning från försäljning av dryck motsvarande 0,3 procent. Till det ska räknas eventuell minskad omsättning för mat för avhämtning. Hur stor påverkan det har på arbetstillfällen i hotell- och restaurangbranschen är svårt att förutsäga. Kaféer och restauranger är ofta en inkörsport i arbetslivet för skolungdomar och yngre personer som inte arbetar heltid som eventuellt inte syns i arbetsstatistiken och det är främst denna grupp arbetssökande som kan komma att påverkas. Enligt Visita arbetade år 2018 cirka 200 000 personer i hela hotell- och restaurangbranschen och av dessa var 28 procent under 25 år.¹⁵ De som är anställda på hotell bör inte påverkas i

¹⁵ Se www.Visita.se. Läst 2020-07-13.

lika hög grad av skatten som de som arbetar på kaféer och restauranger. Inom kafé- och restaurangbranschen var antalet anställda cirka 120 000 men då ingår inte tim- eller deltidsanställda¹⁶.

11.4.6 Effekter på klimatet

Effekterna på klimatet beror på hur mycket förbrukningen minskar och hur många av muggarna och livsmedelsbehållarna som ersätts av flergångsalternativ. Det beror också på utvecklingen av helt plastfria alternativ eller artiklar med minde andel plast. En minskad klimatpåverkan förutsätter att de flergångsalternativ som erbjuds används tillräckligt många gånger och beror på vilket material som flergångsalternativet består av.

Det finns ett antal livscykelanalyser som gjorts på muggar. Enligt en studie av Håll Sverige Rent behöver en flergångsmugg i bambu användas minst 15 gånger och en flergångsmugg i stål användas 45 gånger för att den ska vara bättre för miljön än engångsmuggar.

I EU-kommissionens konsekvensanalys som gjordes inför förhandlingarna om engångsplastdirektivet beräknades vilken miljönytta som skulle kunna uppnås om engångsalternativ helt i plast ersattes av flergångsalternativ.¹⁷ Vid en minskad förbrukning i Sverige av muggar och livsmedelsbehållare med 25 procent skulle det ge en total minskning på 25 000 ton CO₂ eq. När miljöpåverkan monetäriseras, dvs. att den värderas i kronor, uppgår det till en miljövinst på 92 miljoner kronor per år.¹⁸

För att beräkna miljönyttan av att gå från muggar och livsmedelsbehållare helt i plast till sådana artiklar i papper med en plastad insida har vi använt data från tidigare livscykelanalyser (se tabell 8.1) och de data som finns i tabell 7.1. En minskad förbrukning i Sverige med 25 procent skulle därmed innebära en minskad klimatpåverkan med motsvarande 21 000 ton CO₂ eq, vilket motsvarar en miljövinst på 78 miljoner kronor.

En annan effekt är att det skulle innebära minskade transporter. En stor del av engångsartiklarna importerar och transporterar långa

¹⁶ Uppgift från e-postkonversation med Statistiska Centralbyråns Företagsdatabas, den 17 juli 2020. Siffran avser antal anställda och inte antal totalt sysselsatta eller tim- och deltidsanställda.

¹⁷ European Commission (2018), *Life Cycle Inventories of Single Use Plastic Products and their alternatives*.

¹⁸ Värdering av klimatpåverkan har gjorts med hjälp av monetäriseringsfaktor framtaget i Isaacs et al. 2016.

sträckor. Med ökad tillverkning av flegångsalternativ i Sverige, skulle det leda till minskad miljöpåverkan från transporter.

11.4.7 Effekter på nedskräpning

Det är sannolikt att nedskräpningen minskar om förbrukningen av engångsartiklar minskar, eftersom det då blir färre engångsartiklar i omlopp som *kan* leda till nedskräpning. Nedskräpningsstatistiken visar att muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk är vanligt skräp på gator och torg samt i parker och vid stränder. En skatt som leder till minskad användning av sådana artiklar bör därför i förlängningen leda till att färre sådana artiklar hamnar som skräp i naturen. En minskad förbrukning bör även leda till färre överfulla papperskorgar, vilket bör minska den nedskräpning som är en följd av att föremål som slängts i papperskorgen blåser iväg.

I EU-kommissionens konsekvensanalys beräknades att nedskräpningen av muggar skulle minska med cirka 10 procent (viktprocent) och livsmedelsbehållare med 6–7 procent till 2030 om åtgärder för att minska förbrukningen och ett utökat producentansvar infördes.¹⁹

11.4.8 Effekter på resursförbrukning

Muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som tillverkas av plast kommer, om skatten träffar rätt, att ersättas av material som används i flegångsalternativ. Om de används tillräckligt många gånger så blir resursförbrukningen totalt mindre. Om plasten ersätts av andra material som till exempel kartong och bioplast används förnybara resurser. I kapitel 8 resonerade vi kring att det skapas en konkurrenssituation för bioråvaror. Det kan dock vara så att den råvara som behövs för kartong respektive bioplast inte konkurrerar. För att göra muggar och livsmedelsbehållare av kartong krävs en relativt god kvalitet på fibern men för att göra produkterna av bioplast kan mer lågvärdiga produkter användas.²⁰

¹⁹ European Commission (2018), *Assessment of measures to reduce marine litter from single use plastics. Final report and Annex*. Eunomia/ICF.

²⁰ Uppgift från IVL Svenska Miljöinstitutet vid möte den 28 maj 2020.

I en norsk studie beräknades hur resursåtgången skulle förändras av att byta ut muggar och livsmedelsbehållare mot flergångsalternativ eller andra mer förnybara material.²¹ Vi har använt dessa data och beräknat konsekvenserna för den svenska förbrukningen. Om 25 procent av engångsmuggarna byts ut mot flergångsmuggar skulle markanvändningen minska med 7–8 km². Vattenanvändningen skulle dock öka med 42 m³, vilket beror på att muggarna behöver diskas. För livsmedelsbehållarna skulle markanvändningen inte minska lika mycket, cirka 0,3 km², vilket troligen beror på att livsmedelsbehållarna i dag antas vara tillverkade helt i plast och inte i papper som i exemplet med muggarna. Vattenanvändningen beräknas öka med 220 m³ per år. Skulle muggarna tillverkas i helt plastfria material skulle markanvändningen minska med 3 km² och vattenanvändningen minska med 0,05 m³. Skulle livsmedelsbehållarna tillverkas i papper skulle markanvändningen öka med 1 km² och vattenanvändningen minska med 0,04 m³. I tabell 11.2 summerar vi hur miljö, resurs och nedskräpning påverkas av att engångsartiklar i plast byts ut mot flergångsartiklar eller mot engångsartiklar i plastfria material. Ett plus innebär ett positivt resultat, dvs. att till exempel klimatpåverkan minskar, och ett streck innebär ett negativt resultat, dvs. att vattenförbrukningen ökar.

Tabell 11.2 Sammanställning av påverkan på miljö, resursförbrukning och nedskräpning

	Livsmedelsbehållare		Muggar	
	Från engångs till flergångs	Från engångs helt i plast till engångs i förnybara material	Från engångs till flergångs	Från engångs helt i plast till engångs i förnybara material
Klimatpåverkan	+	+	+	+
Markanvändning	+	–	+	+
Vattenförbrukning	–	+	–	+
Nedskräpning	+		+	

²¹ The Norwegian Environment Agency (2018), *Reduced Littering of Single-use plastic. Mapping and analysis of potential measures to reduce the littering of certain single-use plastic products*. Eunomia/Mepex.

11.5 Coronapandemins påverkan på skattens effekt

Under utredningstiden upptäcktes ett nytt virus som fick snabb spridning i världen. Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars 2020 att covid-19²² är en pandemi. Den rådande pandemin har fört med sig konsekvenser som vi under utredningens arbete inte kunnat förutse och inte heller kunnat beakta i våra förslag. Det går helt enkelt i nuläget inte att bedöma hur effekterna av pandemin kommer att påverka samhället i stort och de branscher som är särskilt berörda. Det är framför allt två viktiga aspekter som behöver tas hänsyn till i införandet av skatten och i analysen av skattens effektivitet.

Den första aspekten avser rädsla för smittspridning. Vi har i tidigare kapitel resonerat om vad som är viktigt för att förbrukningen av muggar och livsmedelsbehållare ska minska. Bland annat ska det finnas möjligheter för konsumenter att välja ett flergångsalternativ, till exempel flergångsprodukter som är del i ett roterande pantsystem, eller att konsumenter ges möjlighet att använda sin egen medhavda mugg eller matlåda. Dessa möjligheter har minskat under pandemin. Det finns en rädsla för smittspridning som har lett till att kaféer och restauranger inte längre tar emot medhavda muggar och matlådor. Exempelvis tar varken Starbucks eller Espresso House längre emot medhavda muggar. Avhämtning av mat och dryck har också ökat under pandemin då en del konsumenter inte kunnat eller velat gå ut och äta mat, och användningen av engångsartiklar har i stället ökat. Det har också varit ett sätt att leverera mat till riskgrupper.

Vad säger myndigheterna om smittspridning via muggar och livsmedelsbehållare under rådande pandemi? Utifrån det som Livsmedelsverket skriver på sin webbsida är det upp till varje företag att avgöra hur de vill göra. De skriver:

Kunskap från tidigare utbrott med liknande coronavirus visar att denna typ av virus smittar från sjuka personer och inte genom ytor som till exempel livsmedel och livsmedelsförpackningar. Det har inte rapporterats om att någon har smittats med det nya coronaviruset genom att ta på ytor och föremål där droppar med viruset finns, så kallad indirekt kontaktsmitta. Det är därför fortfarande oklart om denna spridningsväg har någon betydelse för spridning av viruset.

²² Covid-19 är det officiella namnet för sjukdomen som orsakas av det nya coronaviruset SARS-CoC-2. Covid-19 står för coronavirus disease 2019.

Mängden virus som överförs via föremål eller ytor är få jämfört med den mängd virus som sprids om någon i ens närhet hostar eller nysar. Vid smittspridning via ytor eller föremål måste viruset överföras i flera led från en sjuk person till en annan frisk person (till exempel hand-föremål-hand-näsa). För varje led minskar antalet virus och det minskar då risken för att infekteras. När viruset legat ett tag på en yta torkar det och förlorar gradvis sin förmåga att smitta. Med god handhygien minskar risken ytterligare.²³

Folkhälsomyndigheten skriver på sin webbplats att viruset i första hand smittar genom kontakt med droppar och sekret från luftvägarna. Överföring av droppar och sekret kan ske direkt från hostningar och nysningar, så kallad droppsmitta, eller vid kontakt mellan personer, så kallad direkt kontaktsmitta. Det är fortfarande oklart om så kallad indirekt kontaktsmitta, det vill säga spridning via droppar som landat på ytor eller föremål (objekt), har någon betydelse för spridning av covid-19.²⁴

Även på vanliga kontor finns det exempel där man slutat med porslinsmuggar och gått över till engångsmuggar. Lars Palmqvist, professor vid institutionen för biomedicin vid Göteborgs universitet, säger i en intervju med *Dagens Nyheter* att det inte finns anledning att vara mer orolig vid kaffeautomaten än någon annanstans. På hans egen arbetsplats använder de sina egna porslinsmuggar som de diskar i diskmaskin. Men inte ens maskindisk ska vara nödvändigt. Han menar att det är ett ganska känsligt virus, som inte överlever länge utanför kroppen. Att diska med diskmedel under rinnande vatten räcker. Han säger vidare att en åtgärd som att plötsligt övergå till plast- eller pappersmuggar är en dålig idé, eftersom det inte skulle ha någon effekt.²⁵

Den andra aspekten avser pandemins påverkan på kafé- och restaurangbranschen. Handelns utredningsinstitut (HUI) har på uppdrag av Visita beräknat pandemins effekter på besöksnäringen utifrån det rådande läget i början av maj 2020. Enligt HUI:s beräkningar riskerar 43 500 arbeten inom hotell- och restaurangnäringen att gå förlorade, vilket motsvarar cirka en fjärdedel av de förvärvsarbetande. Det totala antalet personer som på något sätt riskerar att

²³ Livsmedelsverket, www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/bakterier-virus-parasiter-och-mogelsvampar1/coronavirus/konsument. Läst 2020-05-10.

²⁴ Folkhälsomyndigheten, www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/verksamheter/halsoskyddstillsyn/. Läst 2020-05-10.

²⁵ DN Ekonomi 2020-05-20.

beröras är dock troligtvis nästan dubbelt så många, åtminstone 80 000 personer, eftersom många inom besöksnäringen arbetar deltid eller som säsongsarbetare. En tredjedel av uppsägningarna förväntas drabba lågutbildade individer (här menas personer utan vare sig högskole- eller gymnasieutbildning), drygt hälften förväntas drabba utrikesfödda och nästan tre fjärdedelar förväntas drabba unga arbetstagare. Dessa grupper har under senare tid utgjort nästan två tredjedelar av arbetskraften inom besöksnäringen och förväntas drabbas oproportionerligt hårt av krisen.²⁶

11.6 Offentligfinansiella effekter

Skatten ska enligt förslaget tas ut på muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk som innehåller plast. Några säkra siffror om hur många sådana engångsartiklar som sätts på marknaden i dag finns inte, men vi beräknar de offentligfinansiella effekterna utifrån de siffror som finns.

Enligt beräkningar från Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 bedöms förbrukningen av engångsmuggar i plast uppgå till cirka 120 miljoner och förbrukningen av muggar i papper med plastad insida uppgå till cirka 410 miljoner.²⁷ Denna siffra är troligen underskattad. Muggar i papper med plastad insida har i en annan studie beräknats uppgå till så mycket som en miljard muggar per år.²⁸ Andelen muggar som säljs i storpack är osäker. Enligt Naturvårdsverket uppges att det säljs cirka 100 miljoner muggar i dagligvaruhandeln, men det kan även inkludera muggar som är fyllda med dryck.²⁹ I dagsläget finns det inga muggar på marknaden som är helt plastfria, utan även de som i huvudsak är gjorda av andra material, till exempel papper, har i regel en plastbeläggning på insidan för att göra muggen vätskesäker. Företag och organisationer som vi har talat med har sagt att de bedömer att plastfria muggar snart (inom ett par år) kommer att finnas på marknaden. Pappmuggar som i dag finns på marknaden har i regel en plastbeläggning som motsvarar cirka 5–10 procents

²⁶ HUI Research (2020), *Coronakrisens effekter på företag inom besöksnäringen*.

²⁷ Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 som rör genomförandet av EU:s direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

²⁸ SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige. Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*. Rapport nr 1, 2019.

²⁹ Naturvårdsverkets regeringsuppdrag 2019 som rör genomförandet av EU:s direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

plastinnehåll i produkten som helhet. Det finns även de som har en längre andel plast än så.

Enligt Naturvårdsverkets regeringsuppdrag förbrukas totalt 570 miljoner livsmedelsbehållare som innehåller plast. De livsmedelsbehållare som är helt i plast uppgår till cirka 340 miljoner och de livsmedelsbehållare som är i papper med plastad insida uppgår till cirka 230 miljoner.³⁰ Det är troligen en underskattning då till exempel de livsmedelsbehållare som säljs via kaféer inte ingår i statistiken. Samtidigt ingår i statistiken sådana livsmedelsbehållare som undantas i vårt skatteförslag. Undantag görs ju från skatteplikten för industriellt förpackade enportionsbehållare för yoghurt, kvarg, keso, puddingar och liknande livsmedel. Andra beräkningar visar att antalet måltider som avhämtas skulle kunna uppgå till så mycket som 800 miljoner per år, vilket också innebär att cirka 800 miljoner livsmedelsbehållare används vid avhämtningen, såvida det inte sker i egen medhavd matlåda eller i plastfria alternativ som till exempel hamburger- och pizzakartonger eller aluminiumbehållare. På samma sätt som för muggar finns det förmodligen få eller en mycket begränsad andel livsmedelsbehållare i papper som innehåller högst 1 procent plast. Däremot finns det helt plastfria livsmedelsbehållare på marknaden redan i dag, till exempel hamburger- och pizzakartonger etc.

För att kunna beräkna de offentligfinansiella effekterna använder vi Naturvårdsverkets uppskattningar. Vi utgår från två olika scenarier. Ett scenario är att förbrukningen minskar med 25 procent för såväl muggar som livsmedelsbehållare och ett annat scenario är att de minskar med 50 procent. Som vi sett i beräkningarna ovan finns det möjlighet att uppnå en minskad förbrukning av engångsmuggar till förmån för flergångsmuggar med cirka 25 procent. Utöver denna siffra bör det finnas möjlighet att ersätta muggar och livsmedelsbehållare med plastfria material som är skattebefriade, vilket kan antas uppgå till ytterligare 25 procent. Det kan också vara så att muggarna minskar mer än livsmedelsbehållarna eller vice versa.

Eftersom skatten är differentierad beror intäkterna på vilken andel plast som produkterna har. Vi antar att muggarna med mer än 10 procent plast minskar med 25 respektive 50 procent. Av de muggar som i dag är i papper med plastad insida antar vi att 10 procent ersätts av muggar med högst 1 procent plast. Resterande pappersmuggar som

³⁰ Ibid.

har högst 10 procent plast antar vi minskar med 25 respektive 50 procent och därmed blir föremål för en skatt på 3 kronor.

För livsmedelsbehållarna gör vi ett liknande antagande. Livsmedelsbehållarna med mer än 10 procent plast minskar med 25 procent och de i papper med plastad insida ersätts med 10 procent av livsmedelsbehållare med högst 1 procent plast. Resterande livsmedelsbehållare med högst 10 procent plast minskar med 25 procent respektive 50 procent.

Om inga beteendeförändringar sker uppgår bruttoskatteintäkterna till 5,1 miljarder kronor. Vid en minskad förbrukning på 25 procent uppgår bruttoskatteintäkterna till 3,77 miljarder kronor för muggar och livsmedelsbehållare, men om förbrukningen i stället minskar med 50 procent uppgår intäkterna till 2,54 miljarder kronor (se även tabell 11.3).

För att beräkna nettoskatteintäkten bör momsens räknas in om kostnaderna förs över till slutkonsumenten. För muggar och livsmedelsbehållare som fylls på stället utgår en moms på 12 procent och för muggar och livsmedelsbehållare som säljs i detaljhandeln utgår en momssats på 25 procent.

Vi gör ett antagande att skatten i sin helhet övervältras på konsumenterna. Det innebär att nettoskatteintäkten vid en minskning på 25 procent beräknas till 3,78 miljarder kronor och vid en minskning på 50 procent till 2,55 miljarder kronor.³¹ Detta kan dock ändras om vi får mer uppgifter om hur fördelningen av skatten kan bli.

En av de åtgärder som Bokstavsutredningen (M 2019:A)³² ska undersöka är om det är lämpligt att införa ett förbud på muggar och livsmedelsbehållare helt i plast (se avsnitt 4.5.9). I dag är cirka 120 miljoner muggar och 340 miljoner livsmedelsbehållare helt i plast och om ett förbud införs kan det bidra till en snabbare omställning till flergångsalternativ, vilket innebär lägre skatteintäkter.

³¹ Nettoskatteintäkten beräknas genom att bruttoskatteintäkten från hushåll multipliceras med 1,12 och 1,25 för att spegla att även intäkterna från moms ökar. 12 procent moms avser muggar och livsmedelsbehållare som fylls på stället och 25 procent moms om muggarna och livsmedelsbehållarna säljs utan att fyllas. Vi har antagit att cirka 10 procent av artiklarna säljs direkt i detaljhandeln utan att fyllas. Skattehöjningen påverkar också Konsumentprisindex, KPI, vilket tas med i beräkningen. Nettoskatteintäkten har beräknats med en KPI effekt motsvarande 0,1141 enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner 2020.

³² Bokstavsutredningen (M 2019:A) utreder hur engångsplastdirektivet ska införlivas i svensk rätt. Deras uppdrag beskrivs i kapitel 4 (avsnitt 4.5.9).

Tabell 11.3 Offentligfinansiella effekter

Miljoner kronor per år

	Utan beteendeförändringar		
	Skattenivå (kronor)	Bruttoeffekt	Nettoeffekt
Muggar högst 1 procent plast	1	–	–
Muggar högst 10 procent plast	3	1 230	1 235
Muggar mer än 10 procent plast	5	600	602
Livsmedelsbehållare högst 1 procent plast	2	–	–
Livsmedelsbehållare högst 10 procent plast	4	920	923
Livsmedelsbehållare mer än 10 procent plast	7	2 380	2 389
Totalt		5 130	5 149

	Med beteendeförändringar				
	Skattenivå (kronor)	25 procents minskning		50 procents minskning	
		Brutto	Netto	Brutto	Netto
Muggar högst 1 procent plast	1	41	41	41	41
Muggar högst 10 procent plast	3	830	833	554	556
Muggar mer än 10 procent plast	5	450	452	300	301
Summa muggar		1 321	1 326	895	898
Livsmedelsbehållare högst 1 procent plast	2	46	46	46	46
Livsmedelsbehållare högst 10 procent plast	4	621	623	414	416
Livsmedelsbehållare mer än 10 procent plast	7	1 785	1 792	1 190	1 194
Summa livsmedelsbehållare		2 452	2 461	1 650	1 656
Summa muggar och livsmedelsbehållare		3 773	3 787	2 545	2 554

11.7 Konsekvenser för företag

11.7.1 Tillverkare och importörer av engångsartiklar

Antal företag

Enligt SCB:s statistikdatabas fanns cirka 40 tillverkare av plastförpackningar i Sverige år 2018 under SNI-kod³³ 22 220 Plastförpacknings-tillverkare. Tillverkningen av plastförpackningar i Sverige för mat och dryck är begränsad, enligt en rapport från Svenska MiljöEmissions-Data (SMED)³⁴. SMED har identifierat en enda svensk tillverkare för livsmedelsbehållare i plast. Företaget tillverkar snabbmatsförpackningar i expanderad polystyren (EPS). Denna typ av förpackning kommer att förbjudas i samband med införandet av engångsplastdirektivet.

De flesta muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk importeras av grossister, som i sin tur säljer produkterna vidare till bland annat kaféer och restauranger. SMED uppskattade att det sannolikt finns färre än sju stora grossister som förser majoriteten av kaféer och restauranger med livsmedelsbehållare och muggar i Sverige.³⁵ Aktörer inom branschen uppskattar att det finns cirka 10 större grossister på marknaden och därutöver ett större antal mindre grossister, men uppgiften är osäker. Den SNI-kod som bäst motsvarar grossister som importerar muggar och livsmedelsbehållare är SNI 46 499 och innefattar partihandel för muggar i papper och plast samt bägare i papper och plast som kan anses vara likvärdigt med livsmedelsbehållare. Dock innehåller SNI-koden även företag som driver partihandel med en mängd andra produkter, vilket ger en överrepresentation av antalet företag som importerar muggar och livsmedelsbehållare. Enligt SCB:s företagsdatabas finns det totalt 2 575 grossister inom denna kategori. Företag med fler än 5 anställda utgörs av 218 företag. Det

³³ SNI betyder Svensk Näringsgrensindelning och bygger på EU:s standard, NACE Rev.2. SNI är primärt en aktivitetsindelning. Produktionsenheter, som företag och arbetsställen klassificeras efter den aktivitet som bedrivs.

³⁴ SMED är samarbete mellan IVL, SCB, SLU och SMHI. Samarbetet inleddes 2001 med syftet att långsiktigt samla och utveckla den svenska kompetensen inom emissionsstatistik kopplat till åtgärdsarbete inom olika områden, bl.a. utifrån Naturvårdsverkets behov av expertstöd för Sveriges internationella rapportering avseende utsläpp till luft och vatten, avfall samt farliga ämnen. Målsättningen med SMED-samarbetet är främst att utveckla och driva nationella emissionsdatabaser, och att tillhandahålla olika tjänster relaterade till dessa för nationella, regionala och lokala myndigheter, luft- och vattenvårdsförbund, näringsliv m.fl. Mer information finns på SMED:s hemsida www.smed.se.

³⁵ SMED (2019), *Kartläggning av plastflöden i Sverige. Råvara, produkter, avfall och nedskräpning*. Rapport nr 1, 2019.

finns 15 företag som klassas som medelstora eller stora företag.³⁶ En annan SNI-kod som några grossister använder som huvudkod är 46 762 som är partihandel med emballage med 454 registrerade företag. Företag med fler än 5 anställda utgörs av 91 företag. Totalt inom båda SNI-kategorierna finns 309 företag med fler än 5 anställda och totalt 7 500 anställda. Tabell 11.4 redovisar antal företag som importerar muggar och livsmedelsbehållare och antal anställda.

Tabell 11.4 Antal företag registrerade per SNI-kod och antal anställda år 2019

	Antal anställda								
	0	1–4	5–9	10–19	20–49	50–99	100–199	200–499	>500
SNI-kod 46 499	1 754	603	97	74	32	10	4	1	0
SNI-kod 46 762	197	166	47	20	17	5	1	1	0
	1 951	769	1 444	94	49	15	5	2	0

Källa: Statistiska Centralbyråns företagsdatabas.

Antalet producenter som omfattas av producentansvaret för plastförpackningar och som är registrerade uppgår till cirka 6 000–7 000 stycken. Det kan vara fler eftersom det finns s.k. friåkare som inte är registrerade som producenter och därmed inte betalar men som utnyttjar infrastrukturen för insamling och hantering av avfallet. Med producent menas den som yrkesmässigt 1. fyller eller på annat sätt använder en förpackning som inte är en serviceförpackning i syfte att skydda, presentera eller underlätta hanteringen av en vara, 2. för in en förpackad vara till Sverige, 3. tillverkar en förpackning i Sverige, eller 4. för in en förpackning till Sverige.³⁷

Enligt denna definition avses inte kaféer och restauranger som producenter såvida de inte själva importerar muggar och livsmedelsbehållare.

Enligt förordningen om producentansvar för förpackningar anses en produkt vara en förpackning, om produkten är utformad för och avsedd att fyllas vid försäljningsstället och fyller en förpackningsfunktion. Om en engångsartikel är fylld när den säljs vid försäljningsstället, ska även den anses vara en förpackning enligt denna förordning.³⁸ Muggar och livsmedelsbehållare som fylls på försäljningsstället

³⁶ Medelstora företag är de som har 50–249 anställda.

³⁷ Se 8 § i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar.

³⁸ Se 7 § i förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar.

omfattas av producentansvaret. Muggar och livsmedelsbehållare som däremot säljs i detaljhandeln ingår inte i producentansvar för förpackningar.

Sammanfattningsvis ger uppgifterna från branschen, SCB och tidigare uppskattningar från SMED en otydlig bild av antalet importörer och tillverkare och en exakt bild av antalet företag får vi först när de skattskyldiga börjar registrera sig som lagerhållare. För fortsatt analys och beräkning av konsekvenser antar vi att det kan röra sig om cirka 300 företag. Antagandet bygger på att det är företag som har fler än fem anställda inom de SNI-kategorier som är aktuella för muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk.

Konsekvenser för tillverkare och importörer

En skatt som införs på muggar och livsmedelsbehållare innebär att försäljningen och efterfrågan på muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk kommer att minska. Om skatten får avsedd effekt, dvs. att fler väljer flergångsalternativ före engångsalternativ, kommer omsättningen för tillverkare och grossister som importerar muggar och livsmedelsbehållare att påverkas negativt. Enligt våra uppskattningar som avser muggar kan förbrukningen minska med ungefär 25 procent. Det skulle innebära en minskad försäljning med 125 miljoner muggar och cirka 125 miljoner kronor i förlorad omsättning om en engångsmugg med lock kostar 1 krona. Om vi antar samma förhållande för livsmedelsbehållare innebär det en minskad försäljning med motsvarande 350 miljoner kronor vid en kostnad på cirka 2,50 kronor för en livsmedelsbehållare med lock. Vad gäller livsmedelsbehållare finns det större möjligheter att hitta alternativ utan plast, åtminstone för sådan mat som inte kräver skydd i form av en vätskebarriär. Efterfrågan på miljövänliga alternativ som till exempel livsmedelsbehållare i bambu, bagasse och palmlblad ökar. De skulle dock fortfarande omfattas av den lägre skattenivån då flertalet behöver någon typ av plastbarriär. Alla livsmedelsbehållare kan troligen inte ersättas av plastfria alternativ, men andelen plast bör kunna minska. Skatten och dess avdragsmöjlighet utifrån andelen plast bör kunna ge en skjuts för tillverkande och importerande företag att finna ny teknik och lösningar för att minska mängden plast i produkter för engångsbruk.

Flera av de företag som importerar engångsalternativ importerar också flergångsalternativ. De bör inte påverkas negativt eftersom de till viss del kan ersätta förlorad försäljning av engångsartiklar med ökad försäljning av flergångsartiklar. Nya företag som tillverkar och importerar flergångsalternativ kan också växa upp på marknaden.

11.7.2 Administrativa kostnader för skattskyldiga

Skattskyldiga är enligt förslaget de som tillverkar, för in, tar emot eller importerar skattepliktiga muggar och livsmedelsbehållare. Skattskyldighet innebär en administrativ löpande hantering i form av att redovisa, dokumentera och betala skatt varje månad. Inför införandet av skatten på plastbärkassar antogs att företagen i genomsnitt skulle behöva lägga ned 6 timmar i månaden på sådant arbete (prop. 2019/20:47 s. 44). Vi bedömer att motsvarande gäller för den här skatten. Det innebär en årlig kostnad per företag på cirka 36 500 kronor.³⁹ Om vi utgår ifrån att det finns cirka 300 tillverkare och importörer innebär det en total administrativ årlig kostnad på cirka 11 miljoner kronor för samtliga skattskyldiga tillverkare och importörer. Vidare behöver de skattskyldiga initialt vidta vissa förberedande åtgärder, som att sätta sig in i den nya lagstiftningen, se över och anpassa sina rutiner och system till den nya skatten samt att registrera sig hos Skatteverket om det är aktuellt. Det inledande arbetet beräknas ta cirka en arbetsdag i anspråk, dvs. 8 timmar per företag. Det motsvarar en kostnad på 4 000 kronor per företag och en total kostnad på cirka 1,2 miljoner kronor, om vi utgår ifrån att antalet företag som importerar dessa produkter är cirka 300 företag.⁴⁰

För företag som importerar skattepliktiga varor vid ett begränsat antal tillfällen per år bör administrationen bli relativt begränsad.

Eftersom skatten endast tas ut på muggar och livsmedelsbehållare som innehåller plast och eftersom andelen plast även har betydelse för skattens nivå så finns det starka incitament för företag att verifiera att deras artiklar inte innehåller plast och därmed inte är skattepliktiga eller att de innehåller en så låg andel plast att skatteavdrag medges. Kostnaden för den sortens analys uppgår i dagsläget till unge-

³⁹ Beräknat utifrån en medellön på 36 900 kronor inkl. semesterersättning 12 procent, arbetsgivaravgifter 31,40 procent samt overheadkostnader 25 procent.

⁴⁰ Ibid.

fär 7 000 kronor per analys.⁴¹ Antalet analyser som varje företag kan behöva göra är dock svårt att bedöma och beror också på hur många olika typer av skattepliktiga muggar och livsmedelsbehållare företagen har i sitt sortiment.

11.7.3 Restauranger och kaféer

Antal restauranger och kaféer i Sverige

År 2019 fanns det totalt 25 635 restauranger registrerade under bransch-koden restaurangverksamhet, SNI-kod 56 100. Denna SNI-kod innehåller även restauranger för snabbmat och kaféer. De flesta av dessa, cirka 70 procent, är mindre restauranger med färre än 5 anställda. Det är 130 restauranger som har fler än 50 anställda. I restaurangbranschen är cirka 120 000 personer anställda.⁴² Restauranger med många anställda domineras av de stora snabbmatskedjorna. Hamburgerkedjorna står för 39 procent av snabbmatsmarknaden. De 42 största snabbmatskedjorna har tillsammans cirka 2 900 matställen spridda över Sverige. Omsättningen för de 42 större snabbmatskedjorna var 2017 cirka 19,7 miljarder kronor. Lägger man till trafiknära restauranger och kaféer och konditorier uppgick omsättningen 2018 till cirka 35 miljarder kronor och hela restaurangbranschen hade en omsättning på 135 miljarder kronor.⁴³ En stor del av luncher och middagar avhämtas vid olika snabbmatsrestauranger. Enligt restaurangkartan avhämtas cirka 40 procent av alla luncher och 51 procent av alla middagar som äts ute.⁴⁴

Kaféer och restauranger har ett stort intresse för att bidra till ökad hållbarhet och det finns en vilja att ställa om. Flera av de stora kafékedjorna försöker få bort engångsmuggar genom att servera i porslin för de som äter på plats. Espresso House erbjuder kunder dubbla stämplor om de har med sig egen kaffemugg när de köper kaffe för avhämtning. Wayne's Coffee har 88 kaféer i Sverige och cirka 40 000 gäster varje dag. På deras kaféer är engångsartiklar inte längre tillgäng-

⁴¹ Uppgift i e-postkonversation med Skogsindustrierna den 10 juni 2020.

⁴² Uppgift i e-postkonversation med Statistiska Centralbyråns företagsdatabas den 15 juli 2020. Siffran avser antal anställda och inte antal sysselsatta eller de som är tim- och deltidsanställda.

⁴³ Statistiska Centralbyrån, www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/handel-med-varor-och-tjanster/inrikeshandel/omsattning-inom-tjanstesektorn/pong/statistiknyhet/restaurangindex-kvartal-4-2018/.

⁴⁴ Se www.dlf.se/rapporter/restaurangkartan/.

liga för kunderna att ta själva utan de behöver fråga personalen efter artiklarna. De ställer sig också positiva till ett pantsystem för flergångsanvändning för kaffemuggar.⁴⁵ Espresso House och Wayne's Coffee står enligt Delfi fastfoodguide⁴⁶ för 85 procent av coffee shop-marknaden, vilket innebär att om deras kaféer runt om i Sverige kan ställa om så kan det ske en stor förändring och en betydande minskad förbrukning av engångsartiklar.

Panini Internazionale är en annan restaurangkedja i Stockholm med 28 måltidsbutiker runt om i Stockholm. På Panini väljer 96 procent av kunderna att ta med maten. Panini kan tänka sig ett pantsystem för muggar och livsmedelsbehållare om det finns diskutrymme i varje restaurang eller om disken sköts någon annanstans.⁴⁷

Samtliga av de kaféer, restauranger och servicebutiker som nämns i texten ovan påverkas av en skatt genom ökade kostnader för inköp av beskattade engångsartiklar. I dag betalar kaféer och restauranger 80 öre till 2 kronor för inköp av muggar och plastglas med lock respektive 1 till 3 kronor för livsmedelsbehållare. Det är en total kostnad per år som uppgår till mellan 1,1 och 2 miljarder som delvis skulle kunna sparas in om de i stället erbjuder kunder att använda flergångsalternativ.

Snabbmatsställen såsom hamburgerkedjor och pizzerior serverar ofta maten i plastfria pappersbehållare eller flexibla omslag. Pappersbehållare utan plast och flexibla omslag omfattas inte av skatten. Dessa matställen påverkas framför allt av skatten när det gäller försäljning av dryck i beskattade muggar.

Det är rimligt att anta att kostnaden förs över till konsumenten, men vissa restaurang- eller kaféägare kan välja att själva ta kostnaden för skatten för att inte förlora kunder. Kostnaderna för restauranger och kaféer beror också på konsumenternas beteende. Om konsumenter kan använda egna muggar och livsmedelsbehållare för flergångsbruk innebär det inte ökade kostnader för restauranger och kaféer. Det förutsätter dock att det inte äventyrar hygienkrav. Se avsnitt 4.4.2 om livsmedelsverkets rekommendationer angående hygienkrav för egen medhavd mugg eller matlåda. I stället får restaurangerna minskade kostnader eftersom de inte behöver köpa in engångsmuggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk.

⁴⁵ IVL Svenska Miljöinstitutet (2019), *Take away engångsartiklar – Nya affärsmodeller för att minska avfallet från engångs take-away-artiklar*. Juni 2019. Rapport C 414.

⁴⁶ Delfi fastfoodguide (2018).

⁴⁷ Ibid.

Om kaféer och restauranger för över skatten på konsumenten innebär det ökade kostnader för konsumenten. Det kan eventuellt leda till minskad försäljning om det inte finns attraktiva alternativ att erbjuda konsumenten. Som tidigare sagts innebär en ökning av kostnaden med en procent att efterfrågan på kaffe minskar med cirka 0,19 procent. En skatt på 3 kronor skulle kunna innebära att försäljningen minskar med cirka 390 miljoner kronor om en kaffe kostar 30 kronor. För hela restaurangbranschen är det cirka 0,3 procent av den totala omsättningen. En ökad användning av flergångsalternativ kan också leda till lägre kostnader för kaféer och restauranger vilket skulle kunna leda till att priset på kaffe sänks på längre sikt och att efterfrågan i stället ökar.

Pantsystem för flergångsalternativ

Restauranger och kaféer som väljer att ingå i ett pantsystem för flergångsalternativ får inledande ökade kostnader. Det kan innebära en initial kostnad att gå med i ett pantsystem och en viss transaktionskostnad för att administrera pantsystemet. I existerande system som Loop-it⁴⁸ betalar kaféer en serviceavgift varje gång en kund använder muggen, men avgiften är lägre än kostnaden för att köpa in engångsmuggar.

I vissa pantsystem krävs att kaféerna diskar muggar och matlådor för flergångsbruk, vilket innebär kostnader i form av tid för personalen men också förbrukning av vatten, el och diskmedel. De större kafékedjorna och restaurangerna har tillgång till diskmöjligheter och konsekvenserna för dem blir ökad arbetstid och ökad förbrukning av vatten, diskmedel och energi. De sparar samtidigt in kostnader på minskade inköp av engångsartiklar. Mindre kaféer och restauranger kan dock ha svårt att få plats för diskmaskin. Hur många kaféer och restauranger som i dag har diskmöjligheter finns inte redovisat i någon statistik. De större kafékedjorna har diskmöjligheter på sina kaféer eftersom de även erbjuder mat och dryck i porslin.

Vi har beräknat ungefärliga kostnader för att diska muggar och livsmedelsbehållare. Vid ett antagande att det tar cirka 2 minuter att fylla en diskmaskin uppgår personalkostnaderna till 20 öre per mugg respektive 44 öre per livsmedelsbehållare. De kaféer som inte har disk-

⁴⁸ Uppgift från Loop-it vid möte den 7 februari 2020.

möjligheter behöver dessutom köpa in en diskmaskin och göra plats eller anlita en extern diskttjänst. Kostnaderna för en diskmaskin för storkök varierar mellan 10 000 och 50 000 kronor och beror på storlek och typ av diskmaskin. Förutom diskmaskin krävs att restaurangen har en fettavskiljare. Kostnader för en fettavskiljare i en mindre restaurang ligger på cirka 30 000 kronor plus personalkostnader för installation på cirka 30 000 kronor. Därutöver ska restaurangen teckna ett avtal för tömning med kommunen.⁴⁹

Total kostnad per mugg och livsmedelsbehållare med alla kostnader inkluderade uppgår till cirka 34–64 öre per mugg och från 80 öre till 1,50 kronor per livsmedelsbehållare.⁵⁰ I en känslighetsanalys har vi också beräknat kostnader för en högre räntesats på 10 procent och att det skulle ta 5 minuter per diskning. Kostnaden skulle då uppgå till 60 öre till 1 krona per mugg och 1,30–2,40 kronor per livsmedelsbehållare. Tabell 11.5 sammanställer kostnaderna för engångs- och flergångsalternativ och tabell 11.6 redogör för de antaganden som ligger bakom beräkningarna.

Muggar för engångsbruk i papp med plastad insida kostar mellan 30 öre och 2 kronor. Locket i plast kostar cirka 40 öre. Det gör att kostnaden för inköp av engångsprodukter överstiger diskkostnaden. Muggar i mer miljövänliga material kostar lite mer. En matlåda med lock kostar i genomsnitt 1–3 kronor, vilket också överstiger kostnaden för diskning.

Kostnaden för att köpa flergångsmuggar som ska ingå i pantsystemet ingår inte eftersom muggen säljs vidare direkt till kunden och kan till och med innebära en intäkt om den säljs för lite högre pris än inköpskostnaden.

Sammantaget är kostnaderna för diskning av flergångsalternativ lägre än kostnaderna för inköp av engångsalternativ. Den administrativa kostnaden som restaurangen betalar till pantsystemet finns dock inte med i sammanställningen. Den kostnaden kan innebära att det blir en break-even, dvs. att kostnaden för flergångs- och engångsalternativ blir lika höga.

För mindre kaféer och restauranger som inte har egna diskmöjligheter finns det möjligheter att anlita en extern diskttjänst. Kostnaden

⁴⁹ Uppgift i e-postkonversation med ACO-Nordic den 26 maj 2020.

⁵⁰ Beräkningarna baseras på en räntesats på 4 procent och en livslängd på 10 år.

för upphämtning, diskning och återlämning av en matlåda uppskattas till 2–3 kronor.⁵¹

Vid större evenemang och festivaler finns det möjlighet att hyra in en diskcontainer eller köpa in en mobil diskvagn. Detta användes vid Göteborgskalaset med goda resultat.⁵²

Muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk orsakar också kostnader i avfallshantering. Eftersom många av muggarna och livsmedelsbehållarna är avsedda för avhämtning så uppstår inte avfallskostnaden hos kaféerna och restaurangerna såvida de inte serverar mat och dryck i engångsartiklar på plats. I stället är det kommunen som står för insamling och hantering av det avfallet då det ofta lämnas i restavfallet hemma hos hushållen, på kontoren eller på allmänna platser. Muggar och livsmedelsbehållare som fylls på stället definieras som förpackningar i producentansvaret och då är det egentligen producenterna som ska bekosta avfallshantering.

Tabell 11.5 Kostnader för flergångs- och engångsalternativ

	Flergångsalternativ		Engångsalternativ	
	Kostnad per mugg	Kostnad per matlåda	Kostnad per mugg	Kostnad per matlåda
Diskkostnader ⁵³	7–8 öre	20 öre		
Personalkostnad	20 öre	44 öre		
Diskmaskin ⁵⁴	1–16 öre	2–40 öre		
Fettavskiljare ⁵⁵	6–20 öre	14–47 öre		
Inköp av engångsalternativ			30 öre –2 kronor	1,50–3 kronor med lock
Ingå i pantsystem (serviceavgift)				
Total kostnad	34–64 öre	80 öre– 1,50 kronor	30 öre– 2 kronor	1,50– 3 kronor

⁵¹ Uppgift i e-postkonversation med IVL Svenska Miljöinstitutet den 4 mars 2020.

⁵² Göteborgs Kulturkalas, https://gothenburgculturefestival.dearstage.se/app/uploads/2020/06/Engangsfria_Experiment_broschyr_FINAL.pdf.

⁵³ Kostnader för vatten, el och diskmedel.

⁵⁴ Beräknas på att en diskmaskin kostar 10 000–50 000 i inköp beroende på storlek. Kostnaden har sedan räknats ut per år med en beräknad livslängd på 10 år, en räntesats 4 procent och ett beräknat antal diskningstillfällen på 3 till 10 gånger per dag.

⁵⁵ Beräknas på att kostnaden för att installera en fettavskiljare i en mindre restaurang ligger på cirka 30 000 kronor plus personalkostnader för installation på cirka 30 000 kronor. Beräknat en livslängd på cirka 10 år och en räntesats på 4 procent samt diskningstillfällen på mellan 3 till 10 gånger per dag.

Tabell 11.6 Input data till beräkningar om diskning

	Beräknad åtgång per mugg i befintliga studier					
	Medelvärde utifrån befintliga studier	EU impact assessment ⁵⁶	Keep Cup ⁵⁷	Cup club ⁵⁸	EU LCI ⁵⁹	Umwelt Bundesamt ⁶⁰
Vattenförbrukning (liter) per mugg	0,2	0,23	0,3	0,32	0,09	0,02
El (kWh) per mugg	0,03	0,022	0,025	0,037	0,007	0,036
Diskmedel (gram) per mugg	0,36	0,79	–	0,64	0,35	0,03
Övriga antaganden						
Kostnad per kWh (kronor)	1,87	Energimarknadsbyrån, medelkostnad för villa och lägenhet.				
Kostnad per liter vatten (kronor)	0,05	Svenskt vattens statistik över VA-taxa 2019.				
Kostnad diskmedel per kg (kronor)	45	Storköksbutiken. Diskmedel för storkök.				
Antal muggar per diskning	35	Antal muggar som får plats i diskback. www.tingstad.se				
Tid för att fylla och tömma diskmaskin (minuter)	2	European Commission. Life Cycle inventories of Single Use Plastic Products and their alternatives. July 2018.				
Antal diskningar per dag	3–10	Eget antagande.				
Antal matlådor per diskning	15	Eget antagande.				

⁵⁶ European Commission (2018), *Assessment of measures to Reduce Marine Litter from Single Use Plastics*. Eunomia and ICF. (Hämtad 2020-01-16)

⁵⁷ Edge (2018), Report for KeepCup. *Reusable coffee cups life cycle assessment and benchmark*. (Hämtad 2020-03-07).

⁵⁸ CupClub (2018), *CupClub Sustainability Report 2018. A comparative Life Cycle Assessment (LCA) of 12 oz Cup Club and lid*. (Hämtad 2020-03-06).

⁵⁹ European Commission (2018). *Life Cycle inventories of Single Use Plastic Products and their alternatives*. (Hämtad 2020-01-15).

⁶⁰ Umwelt Bundesamt (2019), /29. *Untersuchung der ökologischen Bedeutung von Einweggetränkebechern im Außer-Haus-Verzehr und mögliche Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs Abschlussbericht*.

11.7.4 Dagligvaruhandeln

Det finns 3 324 livsmedelsbutiker i Sverige. ICA står för 51 procent av marknadsandelarna, därefter kommer Axfood på 18 procent och Coop på 17 procent.⁶¹ De flesta av dessa livsmedelsbutiker säljer mat för avhämtning. Det mesta säljs färdigförpackat, men några erbjuder också plockmat.

Servicebutiker som Pressbyrån och 7-Eleven finns på cirka 500 platser runt om i Sverige. De baserar stor del av sin omsättning på färdigförpackad mat och dryck och kommer därmed att påverkas av skatten. Försäljningen av mat i 7-Elevens butiker har blivit mer populärt och ökade med nio procent under 2017.⁶² Eftersom maten redan är förpackad är det svårt för konsumenten att aktivt välja bort en engångsförpackning och begära att få sin mat förpackad i en flergångslåda såvida inte butiken erbjuder plockmat eller serverar maten i en flergångslåda som ingår i ett roterande pantsystem. Butikerna kan därför påverkas negativt genom att priset på livsmedelsbehållarna och muggarna ökar. Skatten kan antingen övervältras på konsumenten som då får en ökad kostnad alternativt att butiken väljer att stå för den ökade kostnaden för att inte förlora snabbmatskunder. Det mest troliga är att konsumenten tar kostnaden, vilket kan innebära minskade intäkter från de livsmedel som förpackas i beskattade livsmedelsbehållare om kunden väljer att hellre köpa sin mat i snabbmatsrestauranger. Servicebutiker som Pressbyrån och 7-Eleven har visat stort intresse för att minska mängden engångsmuggar genom att ge rabatt till kunder som har egen medhavd mugg. En skatt kan ge en skjuts till dessa kampanjer.

De större dagligvarukedjorna påverkas också men aktörer vi pratat med uppger att försäljning av mat och dryck för avhämtning troligen är relativt liten i förhållande till deras totala omsättning. En av de stora dagligvarukedjorna har som mål att de till 2020 helt ska sluta sälja engångsmuggar och tallrikar i plast.⁶³ Det borde också finnas möjligheter för de större kedjorna att erbjuda försäljning av färdigförpackad mat i återanvändbara behållare i ett roterande system där kunden kan återlämna den till någon av de stora kedjorna som sedan diskas via till exempel en extern disk tjänst.

⁶¹ Se www.dlf.se/rapporter/dagligvarukartan-2019/.

⁶² Delfi fastfoodguide (2018).

⁶³ ICA, www.icagruppen.se/arkiv/pressmeddelandearkiv/2018/ica-gruppen-slutar-salja-engangsartiklar-av-plast/.

De butiker som säljer muggar och tallrikar i storpack påverkas också av skatten. En mugg som beskattas med 3 kronor som helt övervältras på kunden innebär ett relativt stort prispåslag för ett storpack med muggar och efterfrågan kan därmed minska.

11.7.5 Livsmedelsföretag

Det finns cirka 4 600 livsmedelsföretag i Sverige. Livsmedelsindustrin är i dag den tredje största industrigrenen i Sverige och den sysselsätter cirka 48 000 personer.⁶⁴ Dessa företag kan påverkas av skatten om de levererar mat till dagligvaruhandeln som är färdigförpackad i beskattade livsmedelsbehållare. Livsmedelsföretagen har en omsättning på 195 miljarder kronor per år och det är rimligt att anta att det endast är en liten andel av livsmedelsföretagens försäljning som skulle påverkas av skatten.

11.7.6 Företag som erbjuder alternativa lösningar

Som vi beskrivit i kapitel 8 pågår det försök med pant på muggar och livsmedelsbehållare för flergångsbruk. Skatten bör ha en positiv effekt på dessa redan pågående initiativ men även på utvecklingen av nya affärsidéer. Det bör finnas goda möjligheter för utveckling av småföretag som utvecklar system som bygger på att konsumenterna använder flergångsmuggar som kan lämnas in för diskning. Det kan också skapa möjligheter för nya nischer bland företag som i dag till exempel hyr ut utrustning och levererar glas och porslin till fester och evenemang.

I dag är det något dyrare att tillverka engångsartiklar i mer miljövänliga material som till exempel bagasse, bambu, palmblad och vetestrå. En skatt skulle kunna jämna ut skillnaden och skapa en ökad efterfrågan på alternativa material.

I dag finns det inte engångsmuggar som helt består av fiberbaserade material som står emot vätska, men utveckling pågår. En skatt kan ge en extra skjuts i riktning mot ökad teknisk utveckling. Den kan även leda till att produktionen av engångsmuggar och matlådor i ökad grad sker i Sverige.

⁶⁴ Livsmedelsföretagen, www.livsmedelsforetagen.se/branschfakta/.

11.7.7 Tillverkare och importörer av flergångsartiklar

Efterfrågan på livsmedelsbehållare och muggar för engångsbruk förmodas minska som en följd av skatten. Dock bör skatten leda till att efterfrågan på flergångsalternativ ökar, vilket skulle gynna tillverkare och importörer av livsmedelsbehållare och muggar för flergångsbruk.

11.7.8 Konsekvenser för små och medelstora företag

Det kan finnas små företag som importerar muggar och livsmedelsbehållare som påverkas negativt men de antas importera vid ett begränsat antal tillfällen per år och administrationen borde därför vara begränsad. De kan dock påverkas av minskad försäljning.

De små företag inom restaurangbranschen som kan påverkas negativt av skatten är de som har svårt att erbjuda kunderna flergångsalternativ i form av pantsystem för att de saknar diskmöjligheter. Det finns ingen statistik över hur många som saknar egna diskmöjligheter. Det kan framför allt handla om de riktigt små matställena såsom food trucks, food courts, kiosker och gatukök. Exempel på gatukök är Sibylla och Grillköket som har 50 procent av gatuköksmarknaden med 250 enheter runt om i landet.⁶⁵ Det finns ingen nationell siffra för antalet food trucks och tillstånd ges ut av varje kommun. I Stockholm fanns 100 food trucks med tillstånd år 2015 men antalet har sedan dess minskat på grund av höjda parkeringsavgifter.⁶⁶ De har troligen svårt att få plats med diskmaskin och fettavskiljare och ge plats för muggar och matlådor som återlämnas. De kan dock fortfarande erbjuda kunderna att ta med sig egen medhavd mugg eller matlåda så länge det inte äventyrar livsmedelssäkerheten. Det är även tänkbart att det kommer att uppstå företag som säljer diskjänster till kaféer och restauranger som saknar egna diskmöjligheter.

⁶⁵ Delfi fastfoodguide (2018).

⁶⁶ Livsmedelsverket, www.livsmedelsverket.se/globalassets/produktion-handel-kontroll/livsmedelskontroll/kommunala-projektrapporter/2016/food-trucks-snabbmatbilar-stockholm--2015.pdf.

11.8 Konsekvenser för berörda myndigheter och domstolar

Allmänt om konsekvenserna för berörda myndigheter och domstolar

Om skatten införs kommer den att innebära nya arbetsuppgifter för de myndigheter som ska tillämpa och kontrollera regelverket såväl som för de företag som ska efterleva reglerna.

Beskattningen av muggar och livsmedelsbehållare ska ske hos tillverkaren och importören av dessa varor. Skatteverket ska enligt förslaget bli beskattningsmyndighet i samtliga fall utom när någon som inte är godkänd lagerhållare importerar skattepliktiga varor från tredje land, då Tullverket i stället blir beskattningsmyndighet. Införandet av den nya skatten kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för båda myndigheterna.

Inför införandet av den nya skatten behöver myndigheterna göra vissa anpassningar vad gäller administrativa rutiner, tekniska system och interna utbildningsinsatser. I samband med att skatten införs behöver även informationsmaterial tas fram till berörda företag.

När skatten väl är införd får myndigheterna ett löpande arbete med hantering av deklARATIONER, kontroller och service till företagen.

Skatteverket

Inför införandet av skatten på plastbärkassar (prop. 2019/20:47 s. 49) uppskattades Skatteverkets initiala kostnader för utformning av administrativa rutiner, framtagande av extern och intern information samt utveckling av systemstöd uppgå till en miljon kronor. Vidare bedömdes de löpande kostnaderna för bland annat hantering av deklARATIONER, kontroller samt service till företagen uppgå till en miljon kronor årligen. Skatteverket bedömer att kostnaderna för att administrera den nu föreslagna skatten på muggar och livsmedelsbehållare ligger på samma nivå, dvs. en miljon kronor i initiala kostnader och därefter en miljon kronor i årliga löpande kostnader.

Tullverket

Inför införandet av skatten på plastbärkassar beräknades Tullverkets initiala kostnader uppgå till en miljon kronor och de årliga löpande kostnaderna till cirka 250 000 kronor per år (prop. 2019/20:47 s. 49). Tullverket bedömer att kostnaderna för att administrera den nu föreslagna skatten ligger på samma nivå, dvs. en miljon kronor i initiala kostnader och därefter cirka 250 000 kronor per år.

Tabell 11.7 Myndigheternas kostnader

Kostnader i kronor		
	Inledande kostnader	Löpande kostnader (per år)
Skatteverket	1 000 000	1 000 000
Tullverket	1 000 000	250 000

Domstolarna och Skatterättsnämnden

Beskattningsbeslut och andra beslut kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, men skatten bör inte påverka domstolarnas arbetsbörda i någon större mån. Beskattningsbeslut och beslut om status som lagerhållare kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är dock rimligt att anta att den nya skatten endast i mycket begränsad omfattning kommer att ge upphov till ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Lagstiftningen bygger på EU-rätt och det kommer att finnas behov av vägledande avgöranden för att reglerna ska kunna fungera väl. Det kan behövas ett förhållandevis stort antal avgörande för att gränsen mellan skattepliktiga artiklar och icke-skattepliktiga artiklar ska bli tydlig. Vår bedömning är att det kan finnas ett relativt stort behov av förhandsbesked⁶⁷ från Skatterättsnämnden i sådana frågor. Det bör dock inte handla om mer än 10 till 20 ärenden under en tvåårsperiod. Ett förhandsbesked kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Något krav på prövningstillstånd finns inte. Både sökanden och Skatteverket kan överklaga.

⁶⁷ Genom att ansöka om förhandsbesked enligt lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor kan ett företag eller en privatperson i förväg få ett bindande besked om hur en framtida transaktion kommer att bedömas. Genom förhandsbeskedsinstitutet kan den skattskyldige snabbare få besked om sin beskattning än genom att begära omprövning hos Skatteverket eller överklaga till domstol. Ett annat syfte med förhandsbesked är att det ska komma fram prejudikat på skatteområdet.

11.9 Konsekvenser för konsumenter

Konsumenterna påverkas genom högre priser på inköp av mat och dryck om de väljer att göra det i beskattade engångsförpackningar. En konsument som köper en kaffe i en beskattad engångsmugg för avhämtning vid 50 tillfällen per år betalar 50–280 kronor i skatt per år. Under 2015 serverades nästan 1,75 miljarder måltider utanför hemmet. Det innebär att genomsnittssvensken under detta år intog 175 måltider utanför hemmet.⁶⁸ Enligt Restaurangkartan avhämtades 40 procent av luncherna och 50 procent av middagarna, vilket innebär att 70–80 måltider avhämtas per person och år.⁶⁹ Skatten innebär en ökad kostnad för konsumenten på 200–600 kronor per år om inköpet fortsättningsvis görs med en beskattad livsmedelsbehållare.⁷⁰ Väljer konsumenterna i stället att använda flergångsalternativ får de en engångskostnad för att köpa en flergångsmugg och matlåda men i övrigt förblir kostnaden för mat och dryck samma som de betalar i dag.

Om det krävs att kunden själv ska bära med sig en mugg eller livsmedelsbehållare för flergångsbruk kan det upplevas som krångligt eftersom artiklarna tar plats i väskan och det kan även bli smutsigt i väskan. Det är också möjligt att restauranger och kaféer går med i pantsystem för flergångsbruk där kunderna får en flergångsmugg eller behållare som de sedan lämnar in på samma ställe eller ett annat ställe i närheten. Då kan kunderna fortfarande göra spontana inköp och slipper besväret med att bära med sig egen mugg eller behållare i väskan. Pantsystemen kräver en initial kostnad för att få tillgång till den första flergångsmuggen och/eller livsmedelsbehållare. Som exempel kan nämnas initiativet Loop-it som startade med flergångsmuggar på Universitetsområdet i Linköping. Där betalar konsumenterna 30 kronor i pant för sin första mugg och varje gång de lämnar in en använd mugg får de rätten att använda en ny likadan diskad mugg. Loop-it ska nu även testa med matlådor.⁷¹

Muggar och livsmedelsbehållare som säljs i storpack omfattas också av skatten i samma omfattning som de muggar som säljs fyllda. Det innebär ett relativt stort prispåslag för de konsumenter som vill köpa ett storpack med muggar i butik för att ta med till picknick,

⁶⁸ Delfi foodservice guide (2016).

⁶⁹ Restaurangkartan, www.dlf.se/rapporter/restaurangkartan/.

⁷⁰ Beräknat med 12 procent moms.

⁷¹ Uppgift från e-postkonversation med Loop-it den 7 februari 2020.

men den typen av inköp är ett sällanköp och bör inte påverka konsumenterna i någon större grad.

11.10 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommuner och regioner använder muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk. Göteborgs kommun köpte in 574 000 pappmuggar, 4 000 engångsglas och 1,2 miljoner plastmuggar samt 1 miljon engångstallrikar under 2017. Kostnaderna uppgick till 740 000 kronor. Orsaken till användningen är enligt studien från Göteborgs stad att det saknas diskmaskin, men också att det är bekvämt.⁷² En fortsatt användning av beskattade muggar och livsmedelsbehållare innebär ökade kostnader för kommuner och regioner.

Det skulle vara möjligt att ställa om till en ökad användning av flergångsalternativ genom att antingen hyra en service för diskning eller att investera i fler diskmaskiner. Det innebär en viss ökad arbetsbelastning för att ta hand om disken men kommuner och regioner skulle spara in kostnader för inköp och avfallshantering av engångsartiklar.

En stor del av de använda muggarna och livsmedelsbehållarna slängs i restavfallet i hushållen (en viss del källsorteras för återvinning) och resterande del lämnas i papperskorgar i parker, busshållplatser och andra allmänna platser där kommunen har ansvar för insamling och hantering. De kan också skräpa ner i naturen och då är det kommunen som står för städkostnaden. En minskad förbrukning av muggar och livsmedelsbehållare bidrar till att minska mängden avfall och bör innebära kostnadsbesparingar för kommunen. I samband med införandet av engångsplastdirektivet ska producenterna också stå för städkostnaderna.

Avfallet från muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk uppgår till cirka 22 000 ton avfall per år. Den rörliga kostnaden per kg avfall i Stockholm Stad uppgick till 1,75 kronor.⁷³ Det skulle kunna spegla kostnaden för kommunen eftersom avgiften sätts för att täcka kommunens avfallskostnad. Enligt självkostnadsprincipen får inte kommunerna ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för

⁷² Kretslopp och Vatten i Göteborgs Stad (2019), *Minska mängden engångsartiklar i Göteborgs Stad*.

⁷³ Se www.stockholmvattenochavfall.se/kundservice/avgifter-och-taxor/avgifter-for-sophantering/avgifter-for-sophantering/avgift-for-sophantering-villa/.

avfallshanteringen (2 kap. 6 § kommunallagen). Avfallskostnaden totalt för alla muggar och livsmedelsbehållare uppgår till cirka 39 miljoner kronor per år. En minskad förbrukning med 25 procent innebär en kostnadsbesparing på drygt 10 miljoner kronor per år.

Avfallskostnaderna blir dock lika höga om skatten i stället styr mot att ersätta muggar och livsmedelsbehållare i plast med helt plastfria alternativ, såvida det inte leder till att fler artiklar källsorteras och materialåtervinns.

11.11 Fördelningseffekter

Fördelningseffekter kan uppstå för grupper i samhället som vinner eller förlorar på ett projekt eller förslag.

Enligt Delfi Fastfoodguide är de personer som mest nyttjar mat för avhämtning de som bor i singelhushåll. I Sverige bor cirka 40 procent av hushållen i singelhushåll.⁷⁴ Kvinnor och män antas dock köpa mat och dryck för avhämtning i samma omfattning, varför ingen av dessa grupper bör påverkas mer än den andra.

De som mest utnyttjar möjligheten att ta med mat hem är de yngre. I en enkät som Visita gjorde under 2019 svarade 63 procent av 18–29-åringarna att de tar med middagen hem. Den äldsta åldersgruppen är de som är mest benägna att äta maten på plats.⁷⁵

I en SIFO-undersökning från 2010 föredrar nästan varannan kaffeköpare i storstadsregionerna att köpa kaffe för avhämtning och på landsbygden är det en av fyra som gör detta.⁷⁶

Det är framför allt mindre kaféer och restauranger, food trucks och kiosker som påverkas mest av en skatt eftersom de kan ha svårt att diska muggar och livsmedelsbehållare som ingår i ett pantsystem för flergångsalternativ.

⁷⁴ Statistiska Centralbyrån, www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-sffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige/. Läst 2020-05-14.

⁷⁵ Se www.besoksliv.se/nyheter/undersokning-hamtmat-bli-allt-viktigare/. Läst 2020-05-14.

⁷⁶ Se www.mynewsdesk.com/se/circlek_sverige/pressreleases/svenskarnas-nya-kaffevanor-take-away-och-kaffe-paa-jobbet-431476. Läst 2020-07-01.

11.12 Förslagets förutsättningar att klara de nationella miljö kvalitetsmålen

I avsnitt 4.2 beskriver vi vilka miljömål som berör vårt uppdrag. Det övergripande Generationsmålet anger inriktningen för den samhällsomställning som behöver ske inom en generation för att nå miljö kvalitetsmålen och är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället.

En skatt på muggar och livsmedelsbehållare bidrar till att uppfylla flera av de strecksatser som finns under generationsmålet:

- En minskad förbrukning bidrar till minskad nedskräpning och därigenom utsätts människors hälsa för mindre negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.
- En minskad förbrukning av engångsartiklar i plast bidrar till att kretsloppen kan bli mer resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- Det bidrar vidare till att en god hushållning sker med naturresurserna.
- Skatten har som syfte att ändra de beteendemönster som påverkar miljön negativt. På det sättet bidrar även skatten till att konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Av de 16 miljö kvalitetsmålen som utgör stommen i den svenska miljöpolitiken bidrar en minskad förbrukning av engångsartiklarna i plast till miljömålen Begränsad klimatpåverkan och En god bebyggd miljö. Genom att en minskad förbrukning också kan leda till mindre nedskräpning bidrar skatten också positivt till miljö kvalitetsmålen Hav i balans, Levande kust och skärgård samt Levande sjöar och vattendrag.

Därutöver finns etappmål som anger steg på vägen till miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Den 25 juni 2020 beslutade regeringen om nya etappmål. Ett av de etappmål som beslutades var:

Andelen återanvändbara förpackningar som släpps ut på marknaden ska öka successivt från år 2022 till minst 30 procent år 2030.

Skatten på muggar och livsmedelsbehållare har som syfte att styra mot en ökad användning av flergångsalternativ, varför skatten är en viktig pusselbit i uppfyllandet av det nya etappmålet.

Avseende Agenda 2030 kan skatten bidra till uppfyllandet av mål 12 som handlar om att främja hållbara konsumtions- och produktionsmönster.

11.13 Förslagets förhållande till EU-rätten

Förslagets förenlighet med EU-rätten behandlas i avsnitt 8.11.

11.14 Sammanfattning av konsekvenserna

Enligt våra antaganden beräknas den föreslagna skatten i ett inledande skede leda till en minskad förbrukning av muggar och livsmedelsbehållare med cirka 25 procent och förstärka de offentliga finanserna med cirka 3,8 miljarder kronor per år. Intäkterna minskar sedan gradvis när det sker en allt större övergång från engångsartiklar i plast till flergångsartiklar och engångsartiklar i andra material än plast.

En minskad förbrukning av muggar och livsmedelsbehållare leder till flera miljövinster, bland annat minskad resursförbrukning, och minskade avfallsmängder. Klimatpåverkan förväntas minska vid användning av flergångsalternativ, om de används tillräckligt många gånger. Om engångsartiklarna i plast byts ut mot engångsartiklar i förnybara material minskar också utsläppen av koldioxid. Nedskräpningen och den negativa miljöpåverkan som den orsakar förväntas minska i takt med att förbrukningen av engångsartiklar minskar och i takt med att engångsartiklar i plast byts ut mot plastfria material som lättare bryts ned i naturen.

Skatten förväntas ge incitament till samtliga aktörer att öka användningen av muggar och livsmedelsbehållare för flergångsbruk och motsvarande produkter för engångsbruk i andra material än plast. Den föreslagna avdragsmöjligheten som medger en lägre beskattning förväntas ge incitament till en ökad användning av engångsartiklar med lägre plastinnehåll.

Tabell 11.8 sammanfattar kostnader och konsekvenser för de aktörer som berörs av skatten.

Tabell 11.8 Sammanfattande konsekvenser för berörda aktörer

Aktör	Konsekvenser
Tillverkare och importörer av engångsartiklar	Minskad efterfrågan på artiklar som innehåller plast. Ökad efterfrågan på engångsartiklar med lägre andel plast och plastfria alternativ. Administrativa kostnader motsvarande 36 000 kronor per företag.
Tillverkare och importörer av flergångsartiklar	Ökad efterfrågan.
Företag som erbjuder disk tjänster, pantsystem etc.	Ökad efterfrågan.
Restauranger och kaféer	Minskade kostnader för inköp av engångsartiklar om dryck och mat säljs i flergångsalternativ men ökade kostnader för diskning. Eventuellt minskad försäljning om försäljning sker i beskattade behållare.
Dagligvaruhandel	Ökade kostnader för mat som säljs färdigförpackad i beskattade behållare. Minskad försäljning av beskattade engångsartiklar som säljs i storpack.
Livsmedelsföretag	Ökade kostnader för mat som säljs färdigförpackad i beskattade behållare.
Skatteverket	Administrativa kostnader motsvarande 1 miljon kronor per år.
Tullverket	Administrativa kostnader motsvarande 250 000 kronor per år.
Kommuner och regioner	Minskade avfallskostnader och ökade kostnader för inköp av beskattade engångsartiklar. Minskade kostnader för engångsartiklar om flergångsalternativ används men ökade kostnader för diskning.
Konsumenter	Ökade kostnader för dryck och mat som avhämtas i beskattade muggar och behållare.
Små företag	Minskade kostnader för inköp av engångsartiklar om dryck och mat säljs i flergångsalternativ. Ökade kostnader för diskning. Eventuell minskad försäljning av mat och dryck för avhämtning om mat och dryck säljs i beskattade behållare.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om skatt på engångsartiklar

Lagens tillämpningsområde

1 §

I den inledande bestämmelsen anges att skatt på engångsartiklar enligt denna lag ska betalas till staten. Skatten är alltså en statlig skatt. Vad som avses med engångsartikel anges i 2 §, se kommentaren till den paragrafen.

Ord och uttryck i lagen

2 §

I denna bestämmelse definieras vissa ord och uttryck som förekommer i lagen.

De engångsartiklar som beskattas enligt lagen är engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare. Av bestämmelsen framgår vad som menas med plast, engångsartikel och mugg respektive livsmedelsbehållare.

Med ”engångsartikel” menas antingen en mugg eller en livsmedelsbehållare som uppfyller vissa förutsättningar: dels att artikeln helt eller delvis består av plast, dels att den inte har utformats, konstruerats eller släppts ut på marknaden för att under sin livscykel återanvändas flera gånger genom att återfyllas eller återanvändas för samma ändamål som den utformades för. Detta har hämtats från definitionen av en plastprodukt för engångsbruk i artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, det s.k. engångsplastdirektivet. EU-kommissionens specifikationer och riktlinjer om de

plastprodukter för engångsbruk som direktivet omfattar kan användas som stöd för tolkning av begreppen.

Det är endast engångsartiklar som omfattas av skatten. Artiklar som är avsedda för mer varaktigt bruk, dvs. produkter som är av sådant slag att de typiskt sett under sin livscykel återanvänds flera gånger genom att återfyllas eller återanvändas för samma ändamål som de utformades för, beskattas inte. Om en produkt är en engångsartikel eller en flergångsartikel bör i regel framgå av produktens konstruktion och materialval.

Endast engångsartiklar som helt eller delvis består av plast beskattas. En konsekvens av definitionen av plast är att endast artiklar där plasten utgör en huvudsaklig strukturkomponent omfattas. Hur stor andelen plast är i artikeln saknar betydelse. Om plasten utgör en huvudsaklig strukturkomponent får avgöras i det enskilda fallet. En engångsartikel som helt består av plast kan utan vidare hänföras till det skattepliktiga området. En engångsartikel som består av både plast och annat material omfattas som huvudregel emellertid också den av definitionen, även om den till mycket stor del består av annat än plast. Som exempel kan nämnas en pappersmugg som invändigt har försetts med en plastbeläggning för att göra muggen vätskesäker. Det som då är avgörande är att plasten gör att artikeln kan användas på det sätt som är tänkt. Engångsartiklar i vilka plast endast utgör en tillsats i lim eller färg som använts vid tillverkningen omfattas dock inte.

De muggar och livsmedelsbehållare som avses motsvaras av de plastprodukter för engångsbruk som omfattas av minskad förbrukning enligt artikel 4 och bilaga A i engångsplastdirektivet. EU-kommissionens specifikationer och riktlinjer kan användas som stöd för tolkning av begreppen.

Med ”mugg” avses en engångsartikel som utgör en behållare som är avsedd att dricka ur. Definitionen är avsedd att träffa varje typ av engångsmugg med eller utan öra och med eller utan fot. Däremot omfattas inte dryckesbehållare, till exempel flaskor och andra dryckesförpackningar som vanligen försluts med kork. Dryckesbehållare är inte i första hand avsedda att dricka ur, utan de är i stället främst avsedda för förvaring av dryck. Huruvida en mugg träffas av definitionen får i första hand avgöras utifrån en objektiv bedömning av om muggen är av sådant slag som typiskt sett används för sådant ändamål. Det saknar relevans hur muggen i det enskilda fallet rent faktiskt kommer att användas i ett senare skede. Vid bedömningen är muggens

faktiska egenskaper (t.ex. material, storlek och utformning) av central betydelse.

Med ”livsmedelsbehållare” avses en engångsartikel som utgör en behållare som är avsedd att användas för livsmedel som a) konsumeras direkt, på försäljningsstället eller på en annan plats, b) vanligtvis konsumeras direkt ur behållaren, och c) är redo att konsumeras utan någon ytterligare beredning, såsom tillagning, kokning eller uppvärmning, inklusive livsmedelsbehållare som används för snabbmat eller andra måltider som är avsedda att konsumeras direkt.

Kriterierna tar sikte dels på behållaren, dels på innehållet. Det är alltså inte bara utformningen av behållaren som är av betydelse, utan också vilken typ av livsmedel som behållaren är avsedd för. De behållare som avses är sådana lådor eller andra behållare som är formgjutna eller som förblir väsentligen oförändrade i formen efter att innehållet läggs till eller tas bort. Maten i behållarna ska vara avsedd att konsumeras direkt, på försäljningsstället eller på en annan plats. Det livsmedel som behållaren normalt fylls med ska vanligtvis konsumeras direkt ur behållaren. Maten ska vara färdig att konsumeras utan någon ytterligare beredning, dvs. det krävs ingen ytterligare beredning av konsumenten före intag. Med ytterligare beredning menas till exempel tillagning, kokning eller uppvärmning. Definitionen tar alltså sikte på såväl varma som kalla måltider, men i båda fallen gäller att maten ska vara redo att äta utan vidare beredning av konsumenten.

Skatten omfattar exempelvis sådana lådor och andra behållare som ofta används för hämtmat där det är möjligt att äta maten direkt ur behållaren utan ytterligare beredning av konsumenten. Hämtmat är måltider som säljs för medtagning på till exempel kaféer och restauranger eller i butiker. Syftet med engångslådor för hämtmat är ofta att möjliggöra för kunden att äta någon annanstans än på hämtstället, men även engångslådor som tillhandahålls kunder som äter på försäljningsstället omfattas av skatten.

Skatten omfattar inte behållare som innehåller livsmedel i mängder som är större än en enskild portion eller enportionsbehållare för livsmedel som säljs i mer än en enhet. Sådana behållare utgör inte engångsartiklar. De kan vara avsedda att användas flera gånger under sin livscykel. Alternativt kan det vara så att de inte är avsedda för livsmedel som konsumeras direkt, utan livsmedlet konsumeras i stället i omgångar. I det senare fallet är det inte livsmedelsbehållare, och därmed inte heller engångsartiklar i lagens mening.

Liksom för muggar får skatteplikten även för livsmedelsbehållare i första hand avgöras utifrån en objektiv bedömning av om behållaren är av sådant slag som typiskt sett används för sådant ändamål som anges i bestämmelsen. Hur den i det enskilda fallet rent faktiskt kommer att användas saknar relevans. En aktörs subjektiva avsikt vid tillverkningen eller importen ska inte heller tillmätas någon betydelse. I stället är det behållarens faktiska egenskaper (t.ex. material, storlek och utformning) som är av central betydelse vid bedömningen och vidare kan även andra omständigheter hänförliga till behållaren beaktas såsom hur den har paketerats eller marknadsförts.

Med livsmedelsbehållare avses inte dryckesbehållare. Dryckesbehållare är till exempel dryckesflaskor, kompositdryckesförpackningar och andra förpackningar som typiskt sett används för försäljning av färdigförpackad dryck i dagligvaruhandeln. Med livsmedelsbehållare menas inte heller tallrikar. Så kallade flexibla omslag räknas inte heller som livsmedelsbehållare även om de är avsedda för att omsluta livsmedel som äts direkt ur omslaget. Sådana flexibla omslag är till exempel mjuka plastförpackningar eller vaxade pappersomslag som ofta används för att omsluta wraps, smörgåsar, hamburgare etc.

Engångsartiklar av plast kan tillverkas av många olika sorters plast. Plast definieras vanligtvis som ett polymermaterial med eller utan tillsatser. Den nu föreslagna definitionen av plast har hämtats från artikel 3.1 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön. Därmed avses med ”plast” ett material bestående av en polymer enligt definitionen i artikel 3.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG, till vilken tillsatser eller andra ämnen kan ha lagts och som kan användas som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukter, med undantag för naturliga polymerer som inte har modifierats på kemisk väg. Hänvisningen till direktivet är statisk, dvs. den avser direktivet i den ursprungliga lydelsen. Undantaget för naturliga polymerer innebär att polymerer som förekommer naturligt i miljön och som inte har modifierats på kemisk

väg inte räknas som en plast enligt lagen. Plast som tillverkas av modifierade naturliga polymerer, eller plast som tillverkas av biobaserade, fossila eller syntetiska utgångsämnen, förekommer inte naturligt och omfattas därför av definitionen. Definitionen omfattar både polymerbaserade gummiföremål och biobaserad och biologiskt nedbrytbar plast, oavsett om de tillverkas av biomassa eller är avsedda att brytas ner biologiskt med tiden.

Begreppen ”EU-land” och ”tredjeland” har samma innebörd som i andra punktskattelagstiftningar. Vilka områden som tillhör Europeiska unionens punktskatteområde framgår av förordningen (2011:443) om Europeiska unionens punktskatteområde.

Begreppet ”import” har samma innebörd som i andra punktskattelagstiftningar, till exempel lagen om skatt på energi. I definitionen finns en hänvisning till rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG angående suspensiva tullförfaranden och suspensiva tullarrangemang. Hänvisningen är dynamisk, dvs. hänvisningen avser EU-direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Skattepliktens omfattning och skattebelopp

3 §

I paragrafen anges med vilka belopp skatt ska betalas enligt denna lag. Det fastslås att skatt ska betalas med 5 kronor per mugg och med 7 kronor per livsmedelsbehållare. Skatten tas alltså ut per antal och med olika belopp beroende på om engångsartikeln utgörs av en mugg eller en livsmedelsbehållare. Ett undantag från skatteplikt finns för vissa livsmedelsbehållare i 6 §. Bestämmelser om avdrag finns i 4–5 §§.

4 §

I paragrafen regleras den skattskyldiges möjligheter att yrka avdrag för den skatt som ska betalas för en mugg. Den skattskyldige ska i punktskattedeklaration redovisa den skatt som beräknats för en mugg som är skattepliktig enligt 3 §. Om rätt till avdrag finns kan korrigerande avdrag göras i deklarationen, vilket innebär att skatt att betala

(skatt netto) uppgår till skatt enligt 3 § (skatt brutto) minskad med avdrag enligt denna bestämmelse.

Av paragrafen följer att avdrag får göras med visst belopp om muggen uppfyller de villkor som anges beträffande andelen plastinnehåll. Det som avses är viktprocentandel, dvs. plastens vikt i förhållande till den totala muggens vikt räknat i procent. Vid beräkningen bortses från eventuella lock.

Av paragrafen följer att avdrag får göras med 2 kronor av skatten för en mugg som har högst 10 procent plast. Gränsen för avdrag ska förstås på det sättet att en mugg som innehåller mer än 10 procent plast, exempelvis 10,1 procent, inte är berättigad till något avdrag. För en mugg som uppfyller detta villkor ska således skattebeloppet enligt 3 § minskas med 2 kronor, vilket innebär att skatt netto uppgår till 3 kronor för en sådan mugg. För en mugg som har högst 1 procent plast får avdrag i stället göras med 4 kronor av skatten, vilket innebär att skatt netto i det fallet blir 1 krona.

Om avdrag yrkas i punktskattedeklarationen ska den skattskyldige bevara underlag som styrker rätten till avdrag. Vilket underlag som är tillräckligt för att avdrag ska medges får avgöras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Ett sätt att styrka rätten till avdrag är att den skattskyldige har låtit genomföra provtagningar av varorna, där intyg från laboratorium visar varornas plastinnehåll.

5 §

I paragrafen regleras den skattskyldiges möjligheter att yrka avdrag för den skatt som ska betalas för en livsmedelsbehållare. Den skattskyldige ska i punktskattedeklaration redovisa den skatt som beräknats för en livsmedelsbehållare som är skattepliktig enligt 3 §. Om rätt till avdrag finns kan korrigerande avdrag göras i deklarationen, vilket innebär att skatt att betala (skatt netto) uppgår till skatt enligt 3 § (skatt brutto) minskad med avdrag enligt denna bestämmelse.

Av paragrafen följer att avdrag får göras med visst belopp om livsmedelsbehållaren uppfyller de villkor som anges beträffande andelen plastinnehåll. Det som avses är viktprocentandel, dvs. plastens vikt i förhållande till den totala behållarens vikt räknat i procent. Vid beräkningen bortses från eventuella lock.

Av paragrafen följer att avdrag får göras med 3 kronor av skatten för en livsmedelsbehållare som har högst 10 procent plast. Gränsen för avdrag ska förstås på det sättet att en livsmedelsbehållare som innehåller mer än 10 procent plast, exempelvis 10,1 procent, inte är berättigad till något avdrag. För en behållare som uppfyller detta villkor ska således skattebeloppet enligt 3 § minskas med 3 kronor, vilket innebär att skatt netto uppgår till 4 kronor för denna. För en behållare som har högst 1 procent plast får avdrag i stället göras med 5 kronor av skatten, vilket innebär att skatt netto i det fallet blir 2 kronor.

Om avdrag yrkas i punktskattedeklarationen ska den skattskyldige bevara underlag som styrker rätten till avdrag. Vilket underlag som är tillräckligt för att avdrag ska medges får avgöras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Ett sätt att styrka rätten till avdrag är att den skattskyldige har låtit genomföra provtagningar av varorna, där intyg från laboratorium visar varornas plastinnehåll.

6 §

Av denna bestämmelse framgår att skatt inte ska tas ut på livsmedelsbehållare som är avsedda för enklare förtäring, om behållaren förpackas industriellt och är nödvändig för att säkerställa hållbarheten på livsmedlet.

Uttrycket ”enklare förtäring” förekommer i 11 kap. 12 § inkomstskattelagen (1999:1229). Med enklare förtäring avses då en lättare måltid mellan huvudmåltider. Det kan till exempel handla om mellanmål och efterrätter samt fikabröd och dylikt, dvs. mat och fika av olika slag som inte kan anses motsvara en huvudmåltid såsom en lunch eller en middag.

Undantaget innebär att behållare som är avsedda för lättare måltider undantas från skatteplikt även om livsmedlet är avsett att konsumeras direkt och vanligtvis konsumeras direkt ur behållaren samt är redo att konsumeras utan någon ytterligare beredning. För att undantaget ska gälla krävs dock även att behållaren förpackas industriellt, dvs. att livsmedlet förpackas inom ramen för en industriell process på fabrik, och att den dessutom är nödvändig för att säkerställa hållbarheten på livsmedlet, dvs. att förpackningslösningen är en

förutsättning för livsmedlets hållbarhetslängd och möjliggör att det kan säljas på det valda sättet.

Undantaget är främst tänkt att träffa industriellt förpackade enportionsbehållare för yoghurt, kvarg, keso, puddingar och liknande livsmedel där livsmedlets hållbarhetslängd är helt avhängig valet av förpackningslösning.

Skattskyldighet

7 §

I paragrafen regleras vilka som är skattskyldiga, förutom vad gäller import. Skattskyldighet vid import regleras i 8 §.

Av *första punkten* framgår att den som godkänts som lagerhållare enligt 11 § är skattskyldig. När skattskyldigheten för en godkänd lagerhållare inträder regleras i 13 §. Att varor under vissa förutsättningar kan undantas från skattskyldighet för lagerhållare följer av 14 §.

Av *andra punkten* framgår att den som, utan att vara godkänd lagerhållare, tillverkar skattepliktiga varor är skattskyldig för dessa. Med tillverkning avses de processer som ger en engångsartikel dess huvudsakliga karaktärsdrag.

Av *tredje punkten* framgår att den som, utan att vara godkänd lagerhållare, för in eller tar emot skattepliktiga varor från annat EU-land är skattskyldig för varorna. Begreppen ”för in” respektive ”tar emot” förekommer även i annan punktskattelagstiftning avseende såväl nationella som harmoniserade punktskatter. Begreppen avser den person som rent faktiskt ser till att varan kommer till Sverige från ett annat EU-land. Skattskyldig i egenskap av att ”föra in” en vara är således den som faktiskt för in varan till Sverige, antingen genom att själv transportera varan eller genom att anlita en transportör för transporten till Sverige. Den som efter att ha beställt en vara ”tar emot” varan här, när den kommer från ett annat EU-land, är skattskyldig i denna egenskap. För att åskådliggöra vem som är skattskyldig i Sverige för skattepliktiga varor ges här några exempel. Ett fall är då ett företag på egen hand för hit skattepliktiga varor. Det kan till exempel vara en handlare som reser till ett annat EU-land och förvärvar skattepliktiga varor, som handlaren själv transporterar hem till Sverige. Det kan också handla om att handlaren beställer skattepliktiga varor från ett annat EU-land och uppdrar till en transportör att föra hem

varorna för hans eller hennes räkning. I båda dessa fall är det den svenska handlaren som blir skattskyldig när varorna förs in till Sverige. Man kan också tänka sig att den svenska handlaren med verksamhet i Sverige beställer skattepliktiga varor från en säljare i ett annat EU-land och ber att denne transporterar varorna till Sverige. Även i detta fall är den svenska handlaren i egenskap av att vara den som tar emot varorna här skyldig att redovisa och betala skatten. Är det i stället så att säljaren i det andra EU-landet, utan att ha fått någon beställning i förväg, för in skattepliktiga varor till Sverige och väl i Sverige kontaktar, eller blir kontaktad av, handlare här, åligger det den utländska säljaren att redovisa och betala skatten här. För andra punktskatter kan skattskyldighet i motsvarande situationer även bli aktuell för privatpersoner som för in eller tar emot skattepliktiga varor. Detta bör dock normalt inte förekomma för den här skatten på engångsartiklar mot bakgrund av varornas karaktär och undantagen från skattskyldighet vid små volymer respektive fysiska personers hantering för personligt bruk. Vad som avses med EU-land framgår av 2 §, se kommentaren till den paragrafen.

8 §

I paragrafen regleras vem som är skattskyldig då skattepliktiga varor importeras från tredjeland och under vilka förutsättningar varor undantas från skattskyldighet i samband med import. Regleringen motsvarar i huvudsak den reglering som finns i 5 § lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar.

I *första stycket* regleras vem som är skattskyldig i de situationer som kan uppkomma då varor importeras.

I *andra stycket* anges vad som avses med tullskuld och unionsvara genom hänvisning till begrepp som förekommer i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 925/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen. Hänvisningarna är dynamiska, dvs. avser EU-förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Av *tredje stycket* följer att från skattskyldighet i samband med import av varor undantas varor som ägs av en godkänd lagerhållare när varorna övergår till fri omsättning. För dessa varor kommer skattskyldighet i stället att inträda vid senare tillfälle. Vid vilken tidpunkt

skattskyldighet inträder för varor som hanteras av en godkänd lagerhållare framgår av 13 § 1. Bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln om skattskyldighet vid import. Det ankommer på den som hävdar att undantaget är tillämpligt att även visa att så är fallet. Avseende tidpunkten för övergång till fri omsättning hänvisas till rådets förordning (EU) nr 925/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen. Hänvisningen är dynamisk, dvs. avser EU-förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

9 §

Av paragrafen följer att skattskyldighet inte föreligger för införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som vid varje tillfälle inte överstiger 40 stycken engångsartiklar. Varje tillfälle åsyftar varje händelse som, om undantaget inte vore tillämpligt, hade gett upphov till skattskyldighet. Införsel eller import av skattepliktiga varor som förpackats i separata försändelser men transporteras i direkt anslutning till varandra bör som utgångspunkt bedömas som ett enda tillfälle för införsel, mottagande eller import.

10 §

Av paragrafen följer att skattskyldighet inte föreligger för en fysisk persons tillverkning, införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som är avsedda för den fysiska personens eller dennes familjs personliga bruk. Med personligt bruk avses att det är personen eller familjemedlemmen själv som ska använda produkten. En bedömning måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Lagerhållare

11 §

I paragrafens *första stycke* regleras förutsättningarna för godkännande som lagerhållare. Liknande bestämmelser finns i bland annat lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter. I *punkterna 1 a–d* ges fyra alternativa objektiva grunder för att en sökande ska kunna godkännas. Det är alltså

tillräckligt att sökanden uppfyller någon av dessa fyra grunder. När godkännande väl har meddelats är lagerhållaren godkänd för hela sin verksamhet och inte enbart den grund som lett till godkännandet. Exempelvis är ett företag som får godkännande med anledning av att man avser att tillverka skattepliktiga varor även godkänd lagerhållare för de skattepliktiga varor som företaget importerar.

Förutom att en sökande ska uppfylla någon av de fyra alternativa objektiva grunder som anges i punkt 1 ska en sökande även vara lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt, vilket framgår av *punkt 2*.

I *andra stycket* anges förutsättningarna för återkallelse av godkännande som lagerhållare. Vidare anges att ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

12 §

I paragrafen föreskrivs vad som gäller om en godkänd lagerhållare försätts i konkurs. Regleringen motsvarar vad som gäller för lagerhållare enligt annan punktskattelagstiftning, exempelvis lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.

Skattskyldighetens inträde

13 §

I paragrafen regleras när skyldighet att betala skatt inträder. Att skattskyldighet inträder innebär att den skattskyldige har att redovisa och betala skatt för de varor för vilka skattskyldighet inträtt. Detta innebär dock inte att redovisning och betalning måste ske omedelbart.

Tidpunkterna för detta följer av bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244). Tidpunkten för skattskyldighetens inträde är av central betydelse för en rad bestämmelser i lagen. Den är bland annat avgörande för vilken skattesats som ska tillämpas i samband med ändringar av skattesatsen. Exempelvis ska, om riksdagen beslutar om höjd skatt fr.o.m. ett årsskifte, den lägre skattesatsen som gällde före årsskiftet tillämpas på de varor för vilka skattskyldighet inträtt före årsskiftet även om det av skatteförfarandelagens bestämmelser skulle följa att skatten ska redovisas och betalas först efter årsskiftet.

I *första punkten a–d* anges vid vilken tidpunkt skattskyldighet inträder för varor som hanteras av en godkänd lagerhållare.

Av *1 a* framgår att skattskyldighet inträder då en skattepliktig vara levereras till en köpare som inte är godkänd lagerhållare. Vid tillämpning av denna bestämmelse ska en vara anses vara levererad till köparen även i de fall den enligt köparens anvisning ska avlämnas hos någon annan än köparen. Även i fall då en vara enligt köparens anvisning fortsatt förvaras hos lagerhållaren efter att äganderätten har övergått ska den anses levererad till köparen enligt bestämmelsen.

Av *1 b* framgår att skattskyldighet för lagerhållare inträder då en skattepliktig vara tas till eget försäljningsställe för detaljförsäljning. Med försäljningsställe för detaljförsäljning avses här butikslokal dit allmänheten har tillträde för att göra privata inköp. Det inkluderar i förekommande fall också sådant butikslager som ligger i direkt anslutning till själva butikslokalen. Fabrikslager, centrallager och andra lager dit allmänheten saknar tillträde ska däremot inte anses utgöra detaljförsäljningsställe. Detta gäller även för det fall sådant lager utgör lager för direktförsäljning till konsument genom distansförsäljning.

Huruvida den godkända lagerhållaren avser att ta betalt för varorna saknar betydelse för skattskyldighetens inträde enligt bestämmelsen. En godkänd lagerhållare blir alltså skyldig att betala skatt för varorna när dessa tas till eget försäljningsställe för detaljförsäljning, även om avsikten är att varorna ska tillhandahållas konsumenterna kostnadsfritt.

Av *1 c* framgår att skattskyldighet inträder då en skattepliktig vara tas i anspråk för annat ändamål än försäljning. Bestämmelsen är tillämplig om lagerhållaren avhänder sig varan till någon annan på annat sätt än genom försäljning, till exempel genom att ge bort varan. Bestämmelsen ska också tillämpas i de fall lagerhållaren tar varan i anspråk för eget bruk.

Av *1 d* framgår att lagerhållaren ska betala skatt för de varor som finns i lager då godkännandet som lagerhållare återkallas.

I *andra punkten* anges att för den som utan att vara lagerhållare tillverkar skattepliktiga varor inträder skattskyldigheten när den skattepliktiga varan tillverkas.

I *tredje punkten* anges att för den som, utan att vara lagerhållare, för in eller tar emot en skattepliktig vara till Sverige från annat EU-land inträder skattskyldigheten när den skattepliktiga varan förs in till Sverige.

I fjärde punkten anges vid vilken tidpunkt skattskyldighet inträder för den som är skattskyldig med anledning av import.

Undantag från skattskyldighetens inträde

14 §

I paragrafen regleras undantag från skattskyldighetens inträde för godkända lagerhållare. Bestämmelserna innebär att varor för vilka skattskyldighet inträder enligt 13 § 1 ändå inte ska beskattas om något av undantagen i paragrafen är tillämpligt. I sådana fall ska skatt alltså inte redovisas för varorna i punktskattedecklaration. I de fall skatt inte redovisas för varor med stöd av bestämmelserna bör lagerhållaren bevara underlag som styrker detta. Det ankommer på den som åberopar skattefrihet enligt bestämmelsen att visa att förutsättningarna är uppfyllda.

Att undantaget endast gäller godkända lagerhållare innebär att skattefrihet enligt bestämmelsen endast gäller för aktörer som ansökt och fått godkännande som lagerhållare när varorna hanteras på ett sådant sätt som normalt utlöser skattskyldighet. Även den händelse som medför att varan undantas från skattskyldighet måste ha inträffat senast vid den tidpunkt då skattskyldighet annars skulle ha inträtt. Om skattskyldighet har inträtt och någon av de uppräknade situationerna inträffar därefter undantas inte skattskyldigheten retroaktivt. Ett exempel kan illustrera detta. En lagerhållare överför en skattepliktig vara till ett försäljningsställe för detaljförsäljning. Detta medför att skattskyldighet inträder enligt 13 § 1 b. Efter överföringen inträffar en brand på försäljningsstället vid vilken varan fullständigt förstörs, vilket normalt medför att varan undantas från skattskyldighet (14 § 3). Undantaget blir dock inte tillämpligt på den skattskyldighet som inträdde vid överföringen, eftersom det inte kan tillämpas retroaktivt.

Av *första punkten* följer att skattskyldighet inte inträder för en skattepliktig vara som skattskyldighet enligt lagen tidigare har inträtt för. Denna situation skulle exempelvis kunna uppstå när en godkänd lagerhållare förvärvar skattepliktiga varor inom landet från någon som inte är godkänd lagerhållare. Utan en undantagsbestämmelse av aktuellt slag skulle varorna beskattas på nytt hos lagerhållaren när denne

hanterar varorna på ett sådant sätt som utlöser skattskyldighet enligt 13 § 1.

I *andra punkten* anges att en skattepliktig vara som levereras till en köpare i annat land är undantagen från skatteplikt. Om varan senare skulle återinföras i Sverige kan den dock bli föremål för beskattning. I sammanhanget bör noteras att skatteplikt för en godkänd lagerhållare inträder enligt 13 § 1 b när en skattepliktig vara tas till eget försäljningsställe för detaljförsäljning. Om varan där tillhandahålls en köpare i annat land har undantaget enligt denna punkt ingen betydelse, då skattskyldighet redan tidigare har inträtt. I enlighet med vad som nämndes inledningsvis kan undantaget inte tillämpas retroaktivt.

Enligt *tredje punkten* undantas en skattepliktig vara som fullständigt förstörs genom oförutsedda händelser eller force majeure. Bestämmelsen är tillämplig exempelvis då varan helt förstörts i en brand. Att en vara skadats och inte längre går att använda för det ursprungliga syftet är inte tillräckligt för att undantag enligt denna punkt ska vara tillämpligt. I sådana fall kan däremot undantag enligt fjärde eller femte punkten aktualiseras.

Enligt *fjärde punkten* undantas en skattepliktig vara som lämnas för sådan materialåtervinning av avfall som avses i 15 kap. 6 § miljöbalken. Materialåtervinning av avfall enligt 15 kap. 6 § miljöbalken innebär att avfallet upparbetas till nya ämnen eller föremål som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial.

Enligt *femte punkten* undantas en skattepliktig vara som används som insatsvara vid tillverkning av andra varor. Bestämmelsen möjliggör för lagerhållaren att själv använda skattepliktiga varor som insatsvara genom att använda dessa som material i produktionen av nya varor. Med andra varor enligt bestämmelsen avses såväl sådana varor som omfattas av skatteplikt enligt lagen som sådana varor som inte är skattepliktiga.

Förfarande och överklagande

15 §

Av paragrafens *första stycke* följer att bestämmelserna i skatteförfarandelagen gäller i fråga om förfarandet vid beskattningen i de fall där Skatteverket är beskattningsmyndighet.

Av *andra stycket* följer att Tullverket är beskattningsmyndighet vid import och att skatten i sådana situationer ska betalas till Tullverket samt att tullagen (2016:253) ska tillämpas i fråga om förfarandet vid sådan beskattning.

Att skatteförfarandelagen respektive tullagen blir tillämplig innebär även att överklagandereglererna i dessa lagar blir tillämpliga på merparten av de beslut som fattas enligt lagen om skatt på engångsartiklar.

16 §

Av paragrafens *första stycke* framgår att beslut enligt 11 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. De beslut som avses är beslut om godkännande som lagerhållare och beslut om återkallelse av godkännande som lagerhållare. För dessa beslut gäller de allmänna bestämmelserna om tidsfrist för överklagande m.m. som följer av förvaltningslagen (2017:900).

Av paragrafens *andra stycke* följer att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten avseende sådana beslut.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

2 kap.

12 §

I paragrafen regleras vissa undantag från huvudregeln i 2 kap. 11 § om när Skatteverket ska gallra uppgifter och handlingar som behandlas i den s.k. beskattningsdatabasen. Av *tredje stycket* framgår att uppgifter och handlingar om godkända lagerhållare enligt vissa uppräknade punktskattelagstiftningar ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet blev återkallat. Genom ändringen kompletteras uppräknningen med lagen om skatt på engångsartiklar.

12.3 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

3 kap.

15 §

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de skattelagstiftningar som avser punktskatt. Syftet med uppräkningslistan är att legaldefiniera vad som avses med punktskatt när begreppet används i andra bestämmelser i lagen. Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med lagen om skatt på engångsartiklar.

7 kap.

1 §

Paragrafen reglerar vem som ska registreras hos Skatteverket. I *första stycket punkt 10* regleras vilka skattskyldiga enligt olika uppräknade punktskattelagstiftningar som ska registreras. Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningslistan kompletteras med en ny punkt 10 o, som hänvisar till 7 § 1 lagen om skatt på engångsartiklar. Den nya punkten innebär att Skatteverket ska registrera den som godkänts som lagerhållare enligt lagen om skatt på engångsartiklar.

26 kap.

8 §

I paragrafen regleras i vilka fall punktskatt ska redovisas i en särskild skattedeklaration för varje händelse som medför skattskyldighet i stället för i en punktskattedeklaration för den aktuella redovisningsperioden. Av *första punkten* framgår att punktskatt ska redovisas i en särskild skattedeklaration för varje händelse som medför skattskyldighet om den som är skyldig att lämna skattedeklaration är skattskyldig enligt vissa angivna punktskattelagstiftningar och inte ska registreras till följd av 7 kap. 1 §. Uppräkningslistan i första punkten kompletteras med lagen om skatt på engångsartiklar. Andra skattskyldiga än godkända lagerhållare ska därmed redovisa punktskatt i särskild skattedeklaration för varje händelse som medför skattskyldighet.

41 kap.

3 §

I paragrafen anges hos vem revision får göras. Av *punkt 11* följer att revision får göras hos den som ansökt om godkännande som lagerhållare enligt viss angiven punktskattelagstiftning. Uppräkningen av lagar kompletteras med lagen om skatt på engångsartiklar.

12.4 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)

2 kap.

1 §

I paragrafen anges i vilka lagar som det finns bestämmelser om skyldighet att betala annan skatt än tull vid import eller införsel till det svenska tullområdet. Uppräkningen av lagar kompletteras med lagen om skatt på engångsartiklar.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Robert Lönn

Bakgrund

Jag stödjer den övergripande målsättningen med utredningen att främja en övergång till en mer resurseffektiv, biobaserad och cirkulär ekonomi samt minska de negativa effekterna på miljön som kan följa av engångsartiklar. En skatt på engångsartiklar är dock inte ett ändamålsenligt styrmedel för att uppnå den angivna målsättningen.

Sammanfattning

Jag anser att utredningens förslag på skatt inte bör införas och har i huvudsak följande synpunkter:

- En skatt på engångsartiklar är inte ett ändamålsenligt styrmedel för att uppnå den angivna målsättningen att främja en övergång till en mer resurseffektiv, biobaserad och cirkulär ekonomi samt minska de negativa effekterna på miljön som kan följa av engångsartiklar. Ett mer ändamålsenligt ekonomiskt styrmedel för att minska nedskräpning vore att införa en pant på de engångsartiklar som utredningen föreslår en skatt på, vilket möjliggör att förpackningarna hamnar i rätt återvinningskanaler.
- I dag finns det inte helt plastfria muggar eller livsmedelsbehållare för engångsbruk på marknaden som står emot vätska. Det innebär att skatten blir fiskal då det inte finns några reella alternativ på marknaden.
- För det fall om val av andra styrmedel än skatt inte höras, bör en mer ändamålsenlig differentiering av skattenivåerna än den som utredningen föreslår kunna utformas enligt följande:

1. En skattenivå, ”normalskattnivå”, för muggar och livsmedelsbehållare som innehåller mer än 10 procent plast.
 2. Delvis skatteavdrag om någon av nedan angivna förutsättningar är uppfyllt.
 - a) Om andelen plast i muggar och livsmedelsbehållare inte överstiger 10 procent (men är större än noll),
 - b) Om plasten i muggar och livsmedelsbehållare består av 100 procent återvunnen eller biobaserad plast eller en kombination där av.
 3. Fullt skatteavdrag (helst genom ett undantag för att minska administrationen) för skattepliktiga engångsartiklar som ingår i godkända pantsystem och som materialåtervinns eftersom dessa inte förväntas hamna i miljön.
- En komplettering med möjligheten att vara registrerad mottagare skulle minska den administrativa nackdelen som finns i utredningens förslag på utformning avseende köp från andra EU-länder. En möjlighet att vara registrerad mottagare skulle påtagligt underlätta för såväl näringslivet som för Skatteverket.
 - Med beaktande av den prekära situationen som många berörda företag befinner sig i, med anledning av den pågående pandemin, bör ett eventuellt införande av skatten skjutas upp tills den ansträngda ekonomiska situationen bättre kan överblickas.

Synpunkter på utredningens förslag

Val av styrmedel

Valet av styrmedel är centralt för att uppnå miljömålen på ett så samhällsekonomiskt effektivt sätt som möjligt och därför är det viktigt att välja ett ändamålsenligt styrmedel för ett givet miljöproblem. Det huvudsakliga miljöproblemet är nedskräpningen och därför behöver fokus ligga på åtgärder som gör att människor slutar skräpa ned, samtidigt som det är angeläget att inte straffa alla konsumenter som inte har detta felaktiga beteende.

Vid införandet av ett nytt styrmedel bör det beaktas att producenterna av de aktuella varorna med anledning av införandet av engångs-

plastdirektivet kommer att få ett utökat producentansvar. Det innebär att producenterna bl.a. ska täcka kostnaderna för insamling och uppstädning samt medvetandehöjande åtgärder så konsumenterna uppmuntras till ett ansvarsfullt konsumentbeteende. Åtgärder bör i stället vidtas mot att konsumenter inte ska skräpa ned. För detta ändamål vore det lämpligt att skruva på befintliga regelverk som finns för nedskräpning genom att exempelvis öka tillsynen så att den som skräpar ned löper en större risk att beivras med en nedskräpningsbot.

Ett högre pris med anledning av en punktskatt kan visserligen få till följd att färre muggar och livsmedelsbehållare efterfrågas av konsumenterna och att det i sin tur kan leda till mindre nedskräpning. En skatt leder dock inte till en beteendeförändring gällande nedskräpning. Utredningen konstaterar att det inte finns några studier som visar på sambandet mellan minskad förbrukning av produkter, till exempel engångsartiklar, och minskad nedskräpning. Vidare konstaterar utredningen att en stor del av de använda muggarna och livsmedelsbehållarna slängs i restavfallet i hushållen, vilket innebär att dessa produkter inte återvinns. I sammanhanget kan det också noteras att det i England förts diskussioner om att införa en avgift på muggar som används för avhämtning. Den föreslagna avgiften om 25 pence kommer dock inte att införas då den enligt en studie skulle leda till att endast 5,7 procent av konsumenterna skulle övergå till flegångsalternativ medan åtta procent inte alls skulle köpa kaffe.

Ett mer ändamålsenligt ekonomiskt styrmedel för att minska nedskräpning vore att införa en pant på de engångsartiklar som utredningen föreslår en skatt på, vilket möjliggör att förpackningarna hamnar i rätt återvinningskanaler. En pant innebär att den som köpt produkten får ett ekonomiskt incitament att få tillbaka pengarna för panten. Pant innebär att det även finns ekonomiska incitament för andra människor än de som köpt produkterna att samla in de pantbelagda varor som slängs i exempelvis naturen.

Plast fyller en viktig funktion

Utredningens förslag innebär att skatt ska betalas om muggen innehåller någon del plast, men att plast som består av naturliga polymerer som inte har modifierats på kemisk väg är undantagna. I dag finns det dock inte helt plastfria muggar på marknaden som står emot vätska

och det är oklart vilka polymerer som kommer att vara undantagna. Det innebär att skatten blir fiskal då det inte finns några reella alternativ på marknaden avseende engångsmuggar. Samtliga engångsmuggar som finns att tillgå kommer därmed att beskattas. Detsamma gäller livsmedelsbehållare för engångsbruk då de behöver någon typ av barriär av plast. En viktig funktion för plasten är att bibehålla god livsmedelssäkerhet och möjliggöra att maten håller längre, vilket minskar matsvinnet.

Utredningen anser att muggar och livsmedelsbehållare för flergångsbruk är ett rimligt alternativ. Det finns dock en stor andel företagare som bedriver sin verksamhet i delar av landet med ytterst dåligt utbyggd infrastruktur. För vissa företag i besöksnäringen är engångsalternativ det enda alternativet då vatten och diskmaskiner saknas. Ett skatteförslag som utredningen tagit fram kommer att göra det mycket svårt för företag i glesbygd, fjäll eller skärgård att fungera, likaså kommer food trucks att få problem. På så vis kommer skatten att utgöra ett hinder för dessa företag och skapa en hämsko som går emot intentionerna i strategierna för både den svenska besöksnäringens- och livsmedelsstrategins mål för jobb och tillväxt i hela landet. Utredningen har inte tagit fram eller redovisat någon statistik över hur många kaféer och restauranger som i dag har diskmaskiner. Enligt utredningen kan de mindre kaféer, restauranger och livsmedelsbutiker som inte har egna diskmaskiner anlita en extern diskmaskintjänst, men något underlag för dessa bedömningar redovisas inte i utredningen.

Möjligheten att servera hämtmat har varit viktig för många restauranger och kaféer i pågående pandemi, något som utredningens förslag försvårar förutsättningarna för i framtiden. En skatt ändrar grundförutsättningarna för befintliga affärsmodeller som riktar sig till människor som vill köpa med sig mat.

Differentiering av skatten

Eftersom syftet med skatten ska vara att understödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi måste det finnas en differentiering av skattenivån om skatten införs. En viktig förutsättning är att differentieringen konstrueras så att den är relevant, genomförbar och verifierbar för företagen som ska hantera skatten. Vidare bör en differentiering skapa starka incitament för

samtliga aktörer i samhället att ställa om och driva mot en övergång till produkter som är biobaserade och/eller av återvunnet material och som går att materialåtervinna. En ändamålsenlig differentiering av skatten har potential att främja innovation och produktutveckling.

Mot bakgrund av detta anser jag att, för det fall det jag anfört ovan om val av andra styrmedel än skatt inte höras, en mer ändamålsenlig differentiering av skattenivåerna än den som utredningen föreslår skulle kunna utformas enligt följande:

1. En skattenivå, ”normalskattnivå”, för muggar och livsmedelsbehållare som innehåller mer än 10 procent plast.
2. Delvis skatteavdrag om någon av nedan angivna förutsättningar är uppfyllt.
 - a) Om andelen plast i muggar och livsmedelsbehållare inte överstiger 10 procent (men är större än noll),
 - b) Om plasten i muggar och livsmedelsbehållare består av 100 procent återvunnen eller biobaserad plast eller en kombination där av.
3. Fullt skatteavdrag (helst genom ett undantag för att minska administrationen) för skattepliktiga engångsartiklar som ingår i godkända pantsystem och som materialåtervinns eftersom dessa inte förväntas hamna i miljön. För att säkerställa att undantaget får avsedd effekt kan uppföljning ske baserat på insamlings- och materialåtervinningsgrad.

De föreslagna avdragsmöjligheterna ovan är verifierbara. Det finns standarder för att mäta det förnybara innehållet i biobaserade material som bioplast. Exempel är EN 16640 ”Biobaserade produkter – Halt biobaserat kol – Bestämning av halten biobaserat kol i produkter med kol-14-metoden”. Andra är EN 16785-1 och EN 16785-2. Det finns organisationer i Europa som tillhandahåller certifieringar och märkning baserat på dessa standarder.

Återvunnen plast får endast användas i kontakt med livsmedel om den europeiska livsmedelsmyndigheten, EFSA, har bedömt återvinningsprocessen som säker och den har godkänts av Europeiska kommissionen. Förordning EC 282/2008 fastställer regler för godkännande av processer som används för att återvinna sådana material. Användningen av återvunnen plast för muggar och livsmedelsbehål-

lare är därför hårt reglerad, vilket underlättar myndigheternas tillsyn för att säkerställa att avdrag för återvunnen plats är korrekt.

För att verifiera att plasten är återvunnen kan man använda det europeiska certifieringssystemet för återvunnen plast som heter EuCertPlast som EU-kommissionen har bidragit till. Systemet fokuserar på spårbarheten av plastmaterial genom hela återvinningsprocessen och distributionskedjan samt på kvaliteten på det återvunna materialet i slutprodukten. Genom EuCertPlast kan återvinnarna uppfylla kraven i Reach och för material i kontakt med livsmedel. Då det gäller biobaserade material som bioplast finns det standarder för att mäta det förnybara innehållet. Det finns således starka skäl och goda praktiska möjligheter för att medge ett utökat avdrag för den som kan påvisa att plasten är återvinningsbar eller biobaserad.

Om en skatt införs på muggar och livsmedelsbehållare får den inte vara för hög eftersom ökade kostnader för dessa produkter redan är på gång.

- Förpackning- och tidningsinsamlingen, FTI, har aviserat att förpackningsavgifterna kraftigt kommer att öka under närmsta åren för att täcka den mycket kostsamma utbyggnaden av insamlingsystemet för att klara kraven på Fastighetsnära insamling, FNI. Från 2020 till 2021 kommer förpackningsavgifterna att fördubblas från 1 miljard till 2 miljarder kronor och på några års sikt, fram till år 2028 kommer avgifterna att öka med 400 procent till sammanlagt 5 miljarder kronor.
- När direktivet (EU) 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön träder i kraft ska producenterna av bl.a. muggar och livsmedelsbehållare täcka kostnaderna för insamlingen av avfall från dessa produkter. Det innebär att producenterna ska täcka kostnaderna för det som slängs i offentliga system för insamling, inbegripen infrastruktur och drift av denna samt påföljande transport och behandling av avfallet; kostnaderna för att städa upp och därefter transportera och behandla skräp från dessa produkter och kostnaderna för medvetandehöjande åtgärder så konsumenterna uppmuntras till ett ansvarsfullt konsumentbeteende.
- Mot bakgrund av ovanstående är det angeläget att den högsta skattenivån initialt är låg. Det kan längre fram i tiden eventuellt bli lämpligt att justera skatten efter en översyn av den.

Registrerad mottagare

Enligt utredningens skatteförslag ska den som yrkesmässigt tar in eller tar emot punktskattepliktiga muggar eller livsmedelsbehållare från andra EU-länder och som inte är registrerad som upplagshavare deklarerar och betala skatten inom fem dagar från införseln. Skatten deklarerar på en särskild s.k. händelsestyrd punktskattedeclaration och redovisas för respektive införsel från andra EU-länder.

Andra aktörer än godkända lagerhållare riskerar att få betydande problem med rapporteringen eftersom declarationen enligt utredningens förslag måste lämnas inom fem dagar efter att skattskyldigheten uppkommit. Att i större företag få skattedeclarationer signerade av behörig firmatecknare inom fem dagar är en komplicerad administrativ hantering och kan därför innebära att företagen undviker inköp av skattepliktiga varor från EU-länder.

Den föreslagna utformningen som inte möjliggör registrering som godkänd mottagare får i praktiken en diskriminerande effekt för leverantörer från andra EU-länder då de administrativa nackdelarna för utländska leverantörer innebär en konkurrensnackdel. Erfarenheten från skatt på kemikalier i viss elektronik, då det inte fanns någon registrering som registrerad mottagare, visar att svenska företag kommer ställa om sina inköp och sluta att handla från leverantörer i andra EU-länder. Systemet innebär därför ett slags handelshinder och dess förenlighet med EU-rätten kan ifrågasättas.

Att registrera sig som lagerhållare innebär en enklare hantering av skatten vid EU-handel, men innebär samtidigt att bolaget tar över skattskyldigheten från leverantörer i Sverige och inte enbart för EU-inköpen.

Mot bakgrund av detta bör det i en lag om skatt på engångsartiklar, i likhet med lag om skatt på kemikalier i viss elektronik och den föreslagna skatten om kemikalieskatt på kläder och skor (SOU 2020:20), införas en tillkommande registrering som ”registrerad mottagare”.

En komplettering med möjligheten att vara registrerad mottagare skulle minska den administrativa nackdelen som finns i nuvarande utformning avseende köp från andra EU-länder. En periodvis redovisning av punktskatten i en skattedeclaration skulle också medföra ökad neutralitet gentemot import från tredje land där det finns möjlighet att få uppskjuten betalning genom att använda en importörs

eller ett tullombuds tillstånd till betalningsansånd. Vidare skulle en sådan lösning leda till att Skatteverket får betydligt färre skattedeklarationer att hantera och att skattefelet sannolikt blir mindre när deklARATIONERNA avser aktörer som godkänts av Skatteverket. En möjlighet att vara registrerad mottagare skulle påtagligt underlätta för såväl näringslivet som för Skatteverket. Med anledning av detta är det beklagligt att utredningen inte föreslår en sådan registreringmöjlighet.

Osäkra effekter avseende skatten

Utredningen anger att skatten kommer att få en viss påverkan på antalet arbetstillfällen på kort sikt men att det på lång sikt ofta sker en omfördelning av arbetstillfällen. Något numerärt antagande presenteras inte, annat än att det i en engelsk studie gjordes ett antagande att 1 procents minskad omsättning leder till 1 procents minskade arbetstillfällen. Utredningen har räknat på en skatt om 3 kronor för muggarna, vilket är en reducerad skattenivå enligt utredningens förslag. Vid den skattenivån minskar omsättningen från försäljning av dryck med 0,3 till 0,8 procent. Till detta tillkommer minskad omsättning för avhämtningsmat. Enligt statistik som utredningen har tagit fram för år 2018 arbetade 120 000 personer i restaurangbranschen. Det innebär att mer än 900 arbetstillfällen riskerar gå förlorade med utredningens förslag.

En viktig faktor som utredningen inte har beaktat är att kaféer, restauranger, handel och besöksnäring ofta är en inkörsport i arbetslivet för unga och nyanlända. Det är främst dessa grupper av arbetsökande, som har en svag ställning på arbetsmarknaden, som kan komma att påverkas av konsekvenserna av införandet av en punktskatt. Ungdomars och nyanländas utsatta situation på arbetsmarknaden har blivit påtaglig under den pågående pandemin.

Det bör beaktas att det på en konkurrensutsatt marknad inte är självklart att ett företag kan överföra kostnaden för skatten till konsument, vilket skulle innebära att skatten får en direkt påverkan på företagets lönsamhet och negativa konsekvenser på sysselsättningen.

Angående skattens föreslagna ikraftträdandedatum

Utredningen har föreslagit att lagen ska träda i kraft från den 1 september 2021 och att skatten ska tas ut från den 1 november 2021. En rimlig tid bör ges till omställning för bl.a. anpassning av affärssystem och upprättande av nya rutiner som föränleds av skatten. Med beaktande av den prekära situationen som många berörda företag befinner sig i, med anledning av den pågående pandemin, bör ett eventuellt införande av skatten skjutas upp tills den ansträngda ekonomiska situationen bättre kan överblickas. Bedömningar gör gällande att det kan dröja till utgången av 2022 innan produktionen kan vara tillbaka på den nivå som rådde före pandemin.

Kommittédirektiv 2019:55

Skatt för att minska negativa miljöeffekter av engångsartiklar

Beslut vid regeringssammanträde den 12 september 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda hur en miljöskatt på engångsartiklar kan utformas samt ta fram nödvändiga författningsförslag. Syftet med en sådan skatt bör främst vara att understödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi samt minska de negativa miljöeffekterna av engångsartiklar som orsakar nedskräpning. En minskad användning av engångsartiklar kan också bidra till minskade utsläpp av växthusgaser både i produktionsledet och avfallshanteringen.

Utredaren ska bl.a.

- utreda vilka engångsartiklar som bör omfattas av en sådan skatt samt vilka konsekvenser som förslaget medför,
- om utredaren finner att andra alternativa lösningar än beskattning skulle vara mer kostnadseffektiva, eller av andra skäl mer motiverade ska även sådana lösningar och konsekvenserna av dessa alternativa lösningar presenteras,
- beakta administrativa aspekter vid utformningen av förslagen och sträva efter att begränsa den administrativa bördan för berörda aktörer och myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 6 augusti 2020.

Bakgrund

Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Detta s.k. generationsmål har utvecklats av riksdagen 2010 (se prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Under Generationsmålet finns ett antal strecksatser varav i första hand följande kan påverkas av användningen av engångsartiklar:

- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Riksdagen har också beslutat om 16 miljö kvalitetsmål som utgör stommen i den svenska miljöpolitiken. Nedskräpning har negativ inverkan på flera miljömål och påverkar framför allt miljö kvalitetsmålen God bebyggd miljö, Hav i balans, Begränsad klimatpåverkan samt Levande kust och skärgård och Levande sjöar och vattendrag.

Miljö målen konkretiserar samt ger drivkraft i arbetet med att genomföra den miljömässiga dimensionen av Agenda 2030. Mål 12 handlar om hållbara konsumtions- och produktionsmönster. En hållbar konsumtion och produktion innebär en effektiv användning av resurser, hänsyn till ekosystemtjänster som är nödvändiga för försörjningen samt minskad påverkan från farliga kemikalier. Hållbara konsumtions- och produktionsmönster är därför även en förutsättning för att ställa om till en grön ekonomi och för en hållbar utveckling.

Den globala marina nedskräpningen är omfattande. Varje år beräknas cirka 8 miljoner ton plastavfall hamna i haven. Enligt Europeiska kommissionen består 80–85 procent av den marina nedskräpningen av plast och cirka hälften av det marina skräpet utgörs av engångsartiklar. Mätningar visar att sju av de tio vanligast förekommande skräpkategorierna innehåller plast: plastfragment, plastpåsar, godisförpackningar och snabbmatsbehållare, engångsbestick, kapsyler och

presenningar. Övriga kategorier är cigarettfimpar och kartong. Också i stadsmiljö är fimpar men även snus det mest vanligt förekommande skräpkategorin följt av plast och papper.

Avfallsmängderna i Sverige ökar, en stor del av den ökningen beror på användningen av engångsmaterial. Att förebygga uppkomsten av avfall är i linje med regeringens ambition om att sträva mot en resurs-effektiv och cirkulär ekonomi. Minskad användning av engångsartiklar kan också bidra till minskade utsläpp av växthusgaser både i produktionsledet och avfallshanteringen.

Engångsartiklar orsakar avfalls- och renhållningskostnader för företag, kommuner och annan offentlig verksamhet. I förlängningen drabbar kostnaderna även medborgarna i deras egenskap av kunder och skattebetalare.

Nedskräpning på plats där allmänheten har tillträde eller insyn till är förbjuden. Trots förbudet sker nedskräpning med mängder av engångsartiklar. Regeringen anser därför att det är viktigt att arbeta förebyggande mot avfall och nedskräpning. Engångsprodukter är en av de vanligaste skräpkategorin och det behövs kompletterande åtgärder som påverkar tidigare led i kedjan, dvs. innan engångsprodukterna når slutkonsumenten. Ökade avfallsmängder och nedskräpning innebär samhällsekonomiska kostnader och genom en punktskatt kan dessa kostnader internaliseras i priset av engångsprodukter. Genom en ökad prissignal väntas efterfrågan på de beskattade produkterna att minska. Därmed minskar också källan till nedskräpning.

Minskad användning av engångsprodukter kan också bidra till en minskad resursförbrukning och därmed minskade utsläpp av växthusgaser.

Att beskatta negativ miljöpåverkan är en del av regeringens politik för grön skatteväxling, som också är en del av januariavtalet, vilken innebär att nya eller höjda miljöskatter växlas mot sänkta skatter på jobb och företagande. Ekonomiska styrmedel ska användas för att ställa om samhället i miljövänlig riktning.

En ny skatt på engångsartiklar bör syfta till att understödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi samt minska de negativa effekterna av engångsartiklar som orsakar nedskräpning.

Uppdraget

En särskild utredare ska se över möjligheterna att minska de negativa miljöeffekterna av engångsartiklar som orsakar nedskräpning samt möjligheterna att understödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi och därför lägga fram förslag om en skatt på sådana artiklar. Med engångsartiklar avses inte enbart produkter som är avsedda för engångsanvändning utan även sådana som är avsedda för användning vid ett fåtal tillfällen eller under en mycket begränsad användningstid. En sådan skatt bör bl.a. omfatta engångsartiklar som innehåller plast, eftersom plast inte är nedbrytbart i naturen och en betydande andel av den marina nedskräpningen utgörs av plastskräp. Skatten bör även omfatta engångsartiklar av s.k. biobaserade plaster och bionedbrytbara plaster. Dessa produkter bryts inte ner i naturlig miljö och således bidrar även dessa plaster till de negativa miljöeffekterna som plast orsakar. Skatten bör därutöver även omfatta motsvarande engångsartiklar bestående av andra material, som inte är fullständigt biologiskt nedbrytbara, om artiklarna leder till såväl nedskräpning som andra negativa miljöeffekter. Skatten bör utöver sådana ovan nämnda engångsartiklar av plast och ersättande artiklar av material som inte är fullständigt biologiskt nedbrytbara även omfatta andra engångsartiklar om det kan anses särskilt befogat med hänsyn till framför allt syftet med skatten. Utredaren bör emellertid överväga möjligheterna till och lämpligheten av differentiering av beskattningen om skatten föreslås omfatta engångsartiklar som består av biobaserade eller återvunnet material, samt material som är fullständigt nedbrytbara i naturen inom rimlig tid. Vid denna bedömning bör utredaren särskilt beakta om en differentiering är lämplig mot bakgrund av EU:s statsstödsregler, skattens syfte att minska de negativa konsekvenserna av nedskräpning i naturen samt målsättningen att minimera den tillkommande administrativa bördan för berörda företag och myndigheter.

Skatten bör utformas så att den bidrar till att förebygga uppkomsten av avfall. För att de åtgärder som utredaren föreslår ska vara kostnadseffektiva bör skatten i regel endast tas ut på produkter som får tillhandahållas. I den mån vissa typer av artiklar är förbjudna bör sådana artiklar undantas från beskattning om det inte kan anses vara motiverat att inkludera dem av exempelvis administrativa skäl för att undvika gränsdragningsproblem. I utredningsarbetet ska andra på-

gående arbeten om tillhandahållande av engångsartiklar beaktas, däribland arbetet med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön efter att det antagits. I möjligaste mån bör, för tid efter 2022, även beaktas de eventuella inskränkningar av beskattningsmöjligheterna som kan följa av direktivet.

För att undvika att samma produkter omfattas av flera punktskatter bör den nya skatten på engångsartiklar inte omfatta sådana produkter som omfattas av lagen (1994:1563) om tobaksskatt, särskilt med beaktande av att tobaksbeskattningen är harmoniserad på EU-nivå. Inte heller bör den nya skatten gälla sådana produkter som omfattas av den skatt på bärkassar som enligt januariavtalet ska införas den 1 maj 2020 eftersom dessa produkter därigenom redan kommer att omfattas av en punktskatt med liknande syften som den nya skatten på engångsartiklar.

Det är därför lämpligt att det i uppdraget ingår att utreda vilka engångsartiklar som bör omfattas av en miljöskatt på engångsartiklar som orsakar nedskräpning, lämplig skattenivå samt att ta fram nödvändiga författningsförslag. För att säkerställa att skatten uppnår sitt syfte ska utredaren även analysera eventuella oönskade incitaments-effekter som kan uppstå till följd av de avgränsningar och den utformning som föreslås.

Om utredaren, vid framtagandet av skatteförslaget, finner att andra alternativa lösningar än beskattning skulle vara mer kostnadseffektiva eller av andra skäl mer motiverade bör även sådana lösningar, konsekvenser av dessa lösningar samt författningsförslag presenteras.

Utredaren bör sträva efter att begränsa den tillkommande administrativa bördan för berörda aktörer och myndigheter, bl.a. genom att eftersträva generella och enkla regler vid utformningen av förslagen.

I uppdraget bör även ingå att förslagen ska analyseras ur ett juridiskt, samhällsekonomiskt och offentligfinansiellt perspektiv. Vilket bl.a. innefattar analyser av förenligheten med EU-rätten, särskilt EUF-fördragets regler om fri varurörlighet och statsstöd, för uppdragets alla frågor. För att kunna bedöma skattens effektivitet bör utredaren ta fram en plan för utvärdering.

Utredaren ska därför

- utreda hur en skatt på engångsartiklar som minskar de negativa miljöeffekterna av sådana artiklar tekniskt kan utformas samt lämna nödvändiga författningsförslag,
- utreda vilka engångsartiklar som bör omfattas av skatten,
- överväga möjligheterna till och lämpligheten av differentiering av beskattningen om skatten föreslås omfatta engångsartiklar som består av biobaserade eller återvunnet material, samt material som är fullständigt nedbrytbara i naturen inom rimlig tid,
- vid bedömningen av om en differentiering är lämplig särskilt beakta EU:s statsstödsregler, skattens syfte att minska de negativa konsekvenserna av nedskräpning i naturen samt målsättningen att minimera den tillkommande administrativa bördan för berörda företag och myndigheter,
- utreda lämplig skattenivå,
- i den utsträckning det är motiverat utreda eventuella alternativa lösningar som kan minska användningen av engångsartiklar och därmed minska nedskräpningen och uppkomst av avfall, samt lämna författningsförslag för de alternativa lösningar som förordas,
- eftersträva generella och enkla regler vid utformningen av förslagen,
- lämna förslag på hur skatten ska kunna utvärderas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna och konsekvenserna i övrigt av de åtgärdsförslag som övervägs. I det ingår att bedöma vilken påverkan förslagen ger på berörda myndigheter, företag och andra aktörer, t.ex. avseende administrativa bördor. Konsekvensanalysen ska ske löpande under utredningstiden för att säkerställa att samhällsekonomiska hänsyn tas redan i utformningen av förslagen. Utredaren ska särskilt belysa konsekvenser för tillverkare, importörer, distributörer och andra företag som berörs, liksom konsumenter. Konsekvenser för små och medelstora företag ska

framgå. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera samhällsekonomiska konsekvenser, inklusive miljö-, klimat- och hälsoeffekter. I det ingår bl.a. att analysera hur och i vilken omfattning förslagen påverkar förutsättningarna att klara de nationella miljökvalitetsmålen, inklusive de preciseringar som är fastslagna, och generationsmålet.

Utredaren ska även utreda vilka konsekvenser eventuella förslag kan få i förhållande till EU-rätten, särskilt EUF-fördragets regler om fri varuörlighet och statsstöd, samt annan relevant lagstiftning.

Vid konsekvensanalysen ska kraven på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar i kommittéförordningens (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer. Uppdraget ska redovisas senast den 6 augusti 2020.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visselblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurs-skolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny social-tjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visseblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskandestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]
- Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- Grundpension. Några anslutande frågor. [32]
- Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]
- Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Utbildningsdepartementet

- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]
- Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]
- Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]
- En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. [42]
- Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]