

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för mervärdesskatt och punktskatter

Stockholm
20190910

Ert dnr
Fi2019/02465/S2

Vårt dnr
2019/097

REMISSVAR

Promemorian Skatt på plastbärkassar

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter.

Bakgrund

Det föreslås i promemorian att en punktskatt ska införas på plastbärkassar som är avsedda att tillhandahållas konsumenter inom detaljhandeln för att de ska kunna packa eller bära varor. Skatten omfattar inte plastbärkassar avsedda för varaktigt bruk. Förslaget är att skatten ska tas ut med tre kronor per plastbärkasse och med 30 öre för sådana plastbärkassar som har en vägg tjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger fem liter. Skattskyldig ska vara den som yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor, den som från annat land yrkesmässigt för in eller tar emot sådana varor eller den som yrkesmässigt importerar sådana varor. Från skattskyldighet undantas införsel, mottagande och import som sker med maximalt 40st plastbärkassar per tillfälle. Vidare föreslås att det införs ett system för godkända lagerhållare som får uppskjuten beskattning i likhet med annan punktskattelagstiftning.

I promemorian anges att syftet med skatten är att uppnå förbrukningsmålen i förpackningsdirektivet (94/62/EG) och därigenom minska nedskräpning, spridning av mikroplaster samt styra mot en mer effektiv resursförbrukning.

Synpunkter

Behov av reglering saknas – förbrukningsmålet kan uppnås utan reglering

NNR ställer sig kritisk till att ytterligare reglering föreslås utan att en faktabaserad analys gjorts av de åtgärder som redan har införts och vad dessa har lett till/kommer att leda till. Hänsyn har inte heller tagits till att ytterligare EU-direktiv beslutats om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön¹ eller till frivilliga initiativ som tagits för att minska förbrukningen.

Enligt NNR är det i promemorian inte underbyggt med fakta att behov verkligen finns av förslaget eller att detta kommer att leda till en positiv effekt i form av minskad nedskräpning, spridning av mikroplaster samt styrning mot en mer effektiv resursförbrukning som anges vara syftet med förslaget.

¹ Direktiv 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön

För att genomföra förpackningsdirektivet i svensk lagstiftning och de mål det ställer upp beslutade Sverige i slutet av 2016 om förordningen (2016:1041) om plastbärkassar. Förordningen som trädde ikraft den 1 juni 2017 innebär att alla butiker och restauranger ska informera om plastkassars miljöpåverkan och medverka till att förbrukningen minskar. Vidare ska alla som yrkesmässigt tillverkar eller importerar plastbärkassar till Sverige varje år rapportera till Naturvårdsverket om hur många plastbärkassar som sätts på marknaden i Sverige. Målet är att minska antalet plastbärkassar till 90 stycken per person år 2019 och till 40 stycken per person år 2025.

I promemorian anges att det finns indikationer på att den informationsplikt som följer för detaljhandlarna av förordningen har haft viss effekt på svenska konsumenters beteendemönster, vilket har resulterat i en minskning av förbrukningen av plastbärkassar. Det beskrivs också att information från Svensk Handel indikerar att förbrukningen av plastbärkassar minskat med 35 procent mellan 2017 och 2018. Samtidigt så anges att rapporteringen till Naturvårdsverket (NV) för 2018 års förbrukning blir färdigställd under våren och därför kan den officiella statistiken inte bekräfta detta.

Trots ovanstående beskrivs utan någon närmare motivering att nuvarande förbrukningsnivå för plastbärkassar leder till ett ineffektivt utnyttjande av resurser och leder till nedskräpning samt i förlängningen spridning av mikroplaster. Vidare att utan ytterligare styrning bedöms Sverige inte klara av målet att säkerställa den årliga förbrukningsnivå om maximalt 40 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2025 som EU:s förpackningsdirektiv 94/62/EC stipulerar.

Som underlag för påståendet om att informativa styrmedel inte skulle vara tillräckliga finns egentligen i promemorian bara en hänvisning till en gammal skrivelse från Naturvårdsverket till regeringen 2016 (alltså före den svenska genomförandeförordningen av förpackningsdirektivet hade trätt i kraft) i vilken det anges att informativa styrmedel inte är tillräckligt för att få till stånd en beteendeförändring och därmed uppnå det uppsatta förbrukningsmålet.

NNR finner det anmärkningsvärt att istället för att invänta och beakta resultatet av rapporteringen till Naturvårdsverket för år 2018 (publicering gjordes av NV den 24 maj 2019) och utreda om åtgärderna verkligen är nödvändiga väljer regeringen att föreslå införande av en skatt på plastbärkassar och remiss skickades ut den 20 juni 2019.

Initiativ är också på gång i stor skala för att på frivillig väg tillse ett mindre nyttjande av fruktpåsar. Enligt uppgift från Svensk Handel (också medlem i NNR) så inleder exempelvis alltfler butiker samarbeten med den egna kommunen för att erbjuda kompostpåsar i papper som frukt och grönsaker kan packas i. Med detta kan samma påse användas både till att bära hem frukt och grönsaker och till kompostpåse.

Frivilliga initiativ såsom "One Bag Habit" har också tagits av några av de stora klädkedjorna för att minska den onödiga användningen av kassar i handeln.

NNR kan konstatera att den nya statistiken i kombination med Svensk Handels siffror (se ovan) och frivilliga initiativ visar att det inte finns behov av ytterligare åtgärder för att uppnå minskningsmålet i förpackningsdirektivet. Av statistiken från Naturvårdsverket över antalet plastbärkassar som satts på marknaden framgår att minskningen mellan 2017 och 2018 är 11

procent. Det konstateras att om denna minskningstakt fortsätter i samma takt, i procent, skulle det innebära att vi för 2019 skulle hamna på 91 plastbärkassar per person. NNR finner att detta är i paritet med de 90 tunna plastbärkassar per person som enligt direktivet vara uppfyllt per den sista december 2019.

Att behovet av regleringen kan ifrågasättas konstateras också av Regelrådet som har till uppgift att granska konsekvensutredningar till nya och ändrade förslag till regler. Regelrådet skriver i sitt yttrande över remissen från den 4 september 2019 bl a följande: ”Mot bakgrund av att flera av bestämmelserna i den svenska förordningen helt nyligen börjat tillämpas, en kraftigt minskad förbrukning av plastbärkassar på endast ett år, en ökad medvetenhet bland såväl företag som konsumenter om plastbärkassars skadliga miljöpåverkan samt att Naturvårdsverkets skrivelse baseras på uppgifter före år 2016 anser Regelrådet att motiveringen till det angivna behovet av ytterligare lagstiftning i dagsläget kan ifrågasättas. Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha fört ett sammantaget resonemang kring dessa aspekter.”

Bristfällig analys av förslagens effekter på nedskräpningen

När det gäller målsättningen att åstadkomma en minskning av nedskräpningen vill NNR framföra följande. NNR är kritisk till att ”gamla” uppgifter eller felaktiga referenser används för att underbygga behovet av förslaget utifrån ett nedskräpningsperspektiv.

Det anges i promemorian att plastpåsar är en av de vanligaste skräpfraktionerna som återfinns vid skräpmätningar på stränder och i stadsmiljö. Som underlag för påståendet används promemorian Håll Sverige Rents Skräppapport från 2018. I denna anges bl a att det under 2017 hittades i genomsnitt drygt sex plastpåsar per 100 meter strand i skräpmätningar.

En ny skräppapport har dock publicerats den 24 april 2019 (dvs ca två månader innan förslaget skickade ut på remiss), Skräppapporten 2019, vars uppgifter enligt NNR borde ha kunnat användas i promemorian. Enligt slutsatserna i Skräppapporten 2019, under rubriken plastbärkassar, har under 2018 antalet funna plastbärkassar minskat med 50 procent på de stränder där mätningar skett. Ett medelvärde med 3,3 plastbärkassar per 100 meter strand uppmättes, det vill säga en plastbärkasse var trettonde meter. NNR finner att rapporten visar att en minskning av nedskräpningen har skett utan den reglering som nu föreslås.

NNR ställer sig också frågande till påståendet i promemorian om att plastbärkassar är en av de vanligaste skräpfraktionerna i skräpmätningar på stränder och miljö. Av den tio-i-topp lista som presenteras i Skräppapporten 2019 framgår att plastpåsar kommer först på sjunde plats när de gäller de vanligaste kategorierna av skräp på stränder där mätningar gjorts av Håll Sverige rent längs Kattegatt, Öresund och Östersjön 2018.

Vanligast förekommande enligt mätningarna är istället framförallt konsumentrelaterat skräp som fimpar, snus, plastförpackningar för godis, glass och snabbmat och sugrör. Även övrig plast/plastfragment kommer långt upp på denna lista. En plockanalys från strand utanför Strömstad som också redogörs för i Skräppapporten 2019 visar att också plast som kan relateras till fiskeindustrin, men även till viss del rep kommer högt upp. I denna mätning kommer plastpåsar först på 9:e plats och utgör endast 1% av antal funna skräp. Inte heller i de skräpmätningar som har gjorts i större och mindre tätorter och i parker återfinns plastbärkassar på topp fem listan över skräpkategorier. Dessa toppas efter fimpar av plast övrigt vilka beskrivs som ”fragment av plastbitar som inte går att identifiera och som inte har en egen kategori i protokollet”.

NNR vill också påtala att det är högst oklart om de siffror som presenteras i Skräpprapporten 2019 verkligen enbart avser plastbärkassar. Detta då Håll Sverige Rent i sin rapport blandar begreppen plastpåsar och plastbärkassar och använder dessa synonymt. I de tabeller som presenteras i Skräpprapporten 2019 för de mätningar som gjorts, används begreppet plastpåsar medan man i slutsatserna under stycket plastbärkassar använder plastbärkassar istället för plastpåsar. Detta är intressant eftersom den föreslagna skatten läggs enbart på plastbärkassar som är avsedda att tillhandahållas konsumenter inom detaljhandeln för att de ska kunna packa eller bära varor. Enligt remissen omfattas den föreslagna skatten inte sopsäckar, avfallspåsar, hundpåsar och små påsar i konsumentförpackning.

NNR finner att denna brist indikerar att förekomsten av nedskräpning i form av just plastbärkassar mycket väl kan vara lägre än vad som förespeglas i de slutsatser som presenteras av Håll Sverige Rent.

Till detta kommer att det av underlaget inte heller framgår att en stor del av nedskräpningen av svenska stränder och hav i mycket stor utsträckning består av skräp som flutit iland från andra länder.

NNR menar att förslaget med anledning av ovanstående endast kan komma att få en ytterst marginell påverkan på nedskräpningen.

Styrning mot en mer effektiv resursförbrukning

En av de målsättningar som anges för förslaget är att det ska styra mot en mer effektiv resursförbrukning. Det anges att totalt sett väntas minskad förbrukning av plastbärkassar att leda till en totalt minskad resursförbrukning och miljöpåverkan. Någon analys för hur man kommit fram till denna slutsats presenteras dock inte.

I remissen tas ingen hänsyn till att plastbärkassen är en produkt som i stor utsträckning antingen återanvänds som soppåse och går till förbränning eller används till materialåtervinning och därmed har en positiv påverkan på andra miljömål.

Det görs heller inte någon redogörelse för det arbete som gjorts på frivillig väg för att åstadkomma en mer cirkulär ekonomi och en minskad påverkan på klimatet och vilka effekter den föreslagna skatten kan få för sådant arbete. NNR finner att regeringen med den nu föreslagna skatten minskar incitamenten för näringslivet att på frivillig väg fortsätta göra investeringar för miljön och vara en del av arbetet för en bättre miljö. NNR finner att företag som på frivillig väg gör stora investeringar för miljön snarare borde lyftas fram som bra exempel och uppmuntras än att motarbetas genom att förorsaka dem högre kostnader.

Plastbärkassar är som sagt den produkt där dagligvaruhandeln på frivillig väg redan i mycket stor utsträckning har ställt om till förnybart och återvunnet material. Enligt en av NNRs medlemmar, Svensk Dagligvaruhandel (SVDH), har exempelvis dess samtliga medlemmar frivilligt förbundit sig att senast år 2020 endast erbjuda plastbärkassar av förnybart och/eller återvunnet material. Den bedömning som görs är att redan idag är minst 80% av plastbärkassarna som säljs av SVDH:s medlemmar av förnybart/ och eller återvunnet material. Bedömningen är också att den målsättning om 100% återvunnet och/eller förnybart material som samtliga av SVDHs medlemmar på frivillig väg har förbundit sig till att uppnå till år 2020 kommer att nås. Stora investeringar har också gjorts av branschen för uppbyggnad av en av Europas största plastsorteringsanläggning som möjliggör att så mycket som möjligt kan användas till nya plastprodukter.

Det anges i promemorian att det är troligt att en minskad förbrukning av plastbärkassar kommer att leda till ökad efterfrågan på alternativa bärkassar. Då behov fortfarande kommer att finnas av att kunna bära hem varorna kommer konsumenterna att söka använda sig av substitut till plastbärkassen. Enligt promemorian väntas sådana substitut bestå av flergångskassar av plast och pappersbärkassar.

NNR finner det anmärkningsvärt att ett förslag som syftar till en bättre miljö saknar en analys baserad på fakta kring vilka effekter det som föreslås kan få på frivilligt arbete och på andra miljömål, t ex vilka effekter på miljön den tänkbara ökade användningen av olika substitut till plastbärkassar kan komma att ha.

Utredning av alternativa styrmedel saknas

I promemorian diskuteras endast hur skatten lämpligast ska tas ut (med ett visst belopp per antal, viktenhet eller om den bör tas ut i förhållande till någon annan enhet). Endast förbud och informationsstyrmedel omnämns som alternativ. Någon analys görs dock inte av dessa alternativ utan hänvisning görs endast till Naturvårdsverkets rapport från 2016 (vilket kritiserar ovan) i vilken det anges att förbud inte kan anses vara ett kostnadseffektivt styrmedel för att minska förbrukningen av plastbärkassar och att informativa styrmedel inte är tillräckligt för att nå det uppsatta förbrukningsmålet.

Vilka eventuella andra alternativa åtgärder som kan finnas för att på ett mer effektivt uppnå de syften som anges diskuteras/analyseras inte i promemorian.

Det saknas också helt ett resonemang i promemorian kring varför just en skatt på plastbärkassar skulle vara den mest effektiva och varför man valt att beskatta just denna produkt. Något resonemang förs heller inte om åtskillnad bör göras på plastkassar som består av fossil råvara och sådana som är gjorda av förnyelsebar/återvunnen råvara eller om skatt på plastprodukter som i större utsträckning förorsakar nedskräpning och som är gjorda av fossilbaserad plast och/eller plast som inte går att återvinna skulle vara mer effektiva alternativ. Det har heller inte diskuterats och utretts om andra alternativa lösningar såsom t ex avgifter som avsätts till en miljöfond som finansierar olika miljöskyddsåtgärder skulle kunna vara en effektiv lösning.

NNR finner att om syftet är att genom en minskad förbrukning åstadkomma högre miljönytta genom en minskning av nedskräpningen, spridningen av mikroplaster samt styra mot en mer effektiv resursförbrukning så borde en noggrann analys (inkl. måluppfyllnad och effekter) ha gjorts av olika alternativa åtgärder som kan finnas för att åstadkomma detta. Detta så att en sammanvägd bedömning kan göras så att det alternativ som på mest effektiva sätt uppfyller det man vill uppnå kan övervägas och väljas. Då detta inte skett kommer beslutsfattaren inte att ha tillräckligt med information för att kunna göra ett sådant val.

Förslaget innebär en överimplementering av EUs förpackningsdirektiv

NNR finner att förslaget innebär en överimplementering av EUs förpackningsdirektiv då Sverige inte valt att utnyttja det undantag som direktivet medger för tunna plastbärkassar som behövs för hygienskäl eller som tillhandahålls för livsmedel som säljs i lösvikt för att förhindra matsvinn. Förslaget innebär att dessa kassar ändå ska beskattas med 30 öre per kasse. Enligt NNR saknas en närmare motivering till varför Sverige valt att inte utnyttja undantaget utan istället väljer att införa mer långtgående åtgärder än vad som anges i direktivet. Som angivits ovan saknas också en utförlig beskrivning av vilka konsekvenser detta kan få för företagen. Utgångspunkten i promemorian är att påsar avsedda för frukt och

grönt har en volym på mindre än fem liter och därför kvalificerar sig för en skatt på 0,30 SEK. Enligt uppgifter från branschen så har dock dessa oftast en volym på ca 9-10 liter vilket kommer att innebära att dessa kommer att få ett skattepåslag med tre SEK + moms.

NNR vill i detta sammanhang påminna om det tillkännagivande riksdagen gjort till regeringen om att arbeta för att EU-direktiv genomförs i svensk lagstiftning på ett sätt som inte försämrar företagens konkurrenskraft. Enligt tillkännagivandet bör utgångspunkten vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i nationell lagstiftning. När det finns skäl att överskrida denna miniminivå ska effekterna för företag redovisas tydligt. (2018/2019:NU7)

Konsekvenserna mycket bristfälligt utredda

Sammantaget finner NNR att promemorian är mycket bristfällig och kan inte utgöra underlag för beslut. Det saknas både analys och fakta beträffande problemet och nödvändigheten av åtgärderna. Tänkbara mer effektiva alternativa styrmedel till den föreslagna åtgärden för att uppnå det angivna syftet och vad som händer om ingen skatt tas ut har heller inte analyserats. Som beskrivs ovan saknas analys och fakta kring i vilken mån den föreslagna åtgärden verkligen kommer att leda till måluppfyllnad så att syftet med förslaget uppnås. Det saknas också en faktabaserad utredning av effekterna av förslaget för såväl näringsliv, miljö och samhälle (konsumenter). Brister finns exempelvis vad gäller förslagets konsekvenser på konkurrensen vilket borde ha utretts ytterligare. Vid övergång till substitut kommer sannolikt en fördel att uppstå för producenter eller importörer av dessa substitut. Hur detta slår för producenter av plastbärkassar borde ha utretts närmare.

Även beskrivningen av vilka kostnader som uppstår till följd av förslaget är bristfällig och delvis baserad på felaktig fakta. Detta gäller exempelvis att skatten om 30 öre kommer att gälla frukt och grönt påsar i en matbutik. Som anges ovan har dock frukt och grönt kassarna normalt en volym på ca 9-10 liter varpå de kommer att beskattas med tre kr/påse och inte 30 öre/påse som anges i promemorian.

En uppskattning har gjorts i promemorian över vilka administrativa kostnader som kan komma att uppstå till följd av förslaget. Som Regelrådet också påpekat i sitt yttrande över förslaget förs dock inte något resonemang kring om samtliga företag som för in eller importerar plastbärkassar till Sverige verkligen är eller varit medvetna om kravet på rapportering till Naturvårdsverket och att de administrativa kostnaderna därmed skulle kunna vara underskattade.

Den föreslagna skatten på plastbärkassar syftar enligt promemorian till att minska förbrukningen av plastbärkassar. Samtidigt så beskrivs att intäkterna från skatten ska användas till grön skatteväxling genom en sänkning av arbetsgivaravgifterna. NNR finner att det saknas en analys av hur denna finansiering ska kunna upprätthållas om förbrukningen av plastbärkassar och därmed skatteintäkterna minskar.

Det anges i promemorian att förslaget är förenligt med EUs statsstödsregler. NNR finner dock att det saknas en redovisning av vad som ligger till grund för detta och vilka överväganden som har gjorts.

Med anledning av ovanstående brister avstyrker NNR förslaget.

Näringslivets Regelnämnd NNR
Christina Fors