

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

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian Skatt på plastbärkassar

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Det föreslås en ny lag om skatt på plastbärkassar. Lagen inför en punktskatt på plastbärkassar avsedda att tillhandahållas konsumenter inom detaljhandeln och som inte är avsedda för varaktigt bruk. Skatten tas ut med tre kronor per kasse. För plastbärkassar med en vägg tjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger 5 liter tas skatten ut med 30 öre per kasse. Skattskyldig är den som yrkesmässigt tillverkar, till Sverige för in eller importerar plastbärkassar. Från skattskyldighet undantas införsel, mottagande och import som sker med maximalt 40 plastbärkassar per tillfälle. Vidare föreslås införandet av ett system med godkända lagerhållare som får uppskjuten beskattning. Beskattningsmyndighet är Skatteverket, förutom vid import från tredjeland, då Tullverket är beskattningsmyndighet. Lagen föranleder följdändringar i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, skatteförfarandelagen (2011:1244) och tullagen (2016:253).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att syftet med att införa en skatt på plastbärkassar är att minska förbrukningen av plastbärkassar för att uppnå de kvantifierade förbrukningsmålen i direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet). Det anges att efter år 2025 får förbrukningen inte överstiga 40 plastbärkassar per person och år. Medlemsstaterna är ålagda att införa styrmedel och åtgärder för att uppnå detta mål. Förslagsställaren anger att utan skatt eller annan ökad styrning förväntas Sverige inte klara av att uppnå det uppsatta förbrukningsmålet. Förslagsställaren anger vidare i konsekvensutredningen att ett minskande av förbrukningen av plastbärkassar förebygger och minskar den negativa inverkan som plastbärkassar har på miljön och att den nuvarande förbrukningsnivån innebär ett ineffektivt resursutnyttjande och leder till nedskräpning samt i förlängningen spridning av mikroplaster. I promemorians kapitel kap. 2. redovisas Sveriges miljömål och ett utvecklat resonemang kring plastics miljöpåverkan.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av plast och plastbärkassars miljöpåverkan samt behovet av att vidta åtgärder samt kopplingen till såväl Sveriges som EU:s gemensamma målsättningar iför att minska sådan påverkan är tillräcklig. Regelrådet anser dock att det hade varit

önskvärt med en redovisning kring Sveriges val av alternativa åtgärder kopplade till EU:s förpackningsdirektiv (se förslagets överensstämmelse med EU-rätten nedan).

Regelrådet finner dock redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren anger att det finns flera möjliga styrmedel för att minska förbrukningen av plastbärkassar, till exempel förbud och information. Förslagsställaren hänvisar till en skrivelse från Naturvårdsverket (NV-08250-15) från 2016 med anledning av ett regeringsuppdrag om minskad förbrukning av plastbärkassar, där Naturvårdsverket skriver att förbud inte är kostnadseffektivt i jämförelse med alternativa styrmedel för att minska förbrukningen av plastbärkassar. I samma skrivelse konstateras att informativa styrmedel inte är tillräckligt för att få till stånd en varaktig beteendeförändring och därigenom nå det uppsatta förbrukningsmålet. Enligt förslagsställaren konstaterar Naturvårdsverket i samma skrivelse att prismekanismer är effektiva för att styra efterfrågan och därmed minska förbrukningen av plastbärkassar. Förslagsställaren anger att man delar den bedömningen och därför föreslår en skatt på plastbärkassar. I avsnitt 3.1 i promemorian skrivs emellertid att det finns indikationer på att detaljhandlarnas informationsplikt har haft viss effekt på de svenska konsumenternas beteendemönster, vilket resulterat i en minskning i förbrukning av plastbärkassar. Det framkommer i konsekvensutredningens avsnitt 4.2 om offentligfinansiella effekter att enligt information från Svensk handel minskade förbrukningen av plastbärkassar med 35 procent mellan 2017 och 2018.

Regelrådet gör följande bedömning. Förordning (2016:1041) om plastbärkassar trädde i kraft i december 2016. Den innehåller bestämmelser om skyldighet att informera och rapportera om plastbärkassar och deras miljöpåverkan i syfte att minska förbrukningen av sådana kassar. Flertalet bestämmelser skulle börja tillämpas vid senare tidpunkter än december 2016. Bestämmelsen om informationsskyldighet till konsument skulle t.ex. börja tillämpas första gången på kassar som tillhandahålls efter den 31 maj 2017. Redovisning till Naturvårdsverket av uppgifter om tillverkning och införsel skulle börja tillämpas för första gången på kassar som tillverkas eller förs in under kalenderåret 2017 resp. kalenderåret 2019. Flera stora branschorganisationer vars webbplatser Regelrådet granskat informerar om gällande regelverk, svenska och europeiska miljömål samt uppmuntrar företag till åtgärder för att minska förbrukning av plastbärkassar, även sådana åtgärder som inte följer av lagstiftning. 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.

Regelrådet finner därför redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren anger att EU:s statsstödsregler särskilt måste beaktas vid utformningen av nationella punktskatter och att med hänsyn till syftet och målet med den föreslagna skatten bedöms förslaget kunna göras förenligt med EU:s statsstödsregler. Det förekommer övergripande information av EU:s statsstödsregler i avsnitt 2.3. Det anges vidare att förslaget kan komma att behöva

notifieras. Förslaget anges också vara förenligt med EU-rätten i övrigt. Förslagsställaren anger på annat ställe i konsekvensutredningen, under rubrik 4.1 syfte, alternativa lösningar och ikraftträdande, att EU:s förpackningsdirektiv föreskriver att förbrukningen av tunna plastbärkassar inte får överstiga 40 plastbärkassar per person och år. I avsnitt 2.2 i promemorian anges att direktivet föreskriver om en varaktig minskning, men att medlemsstaternas åtgärder ska omfatta minst ett av två angivna alternativ. Det första alternativet innebär åtgärder för att säkerställa att den årliga förbrukningsnivån inte överskrider 90 tunna bärkassar per person och år per den 31 december 2019 respektive 40 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2025. Det andra alternativet är att vidta åtgärder för att säkerställa att tunna plastbärkassar senast den 31 december 2018 inte tillhandahålls kostnadsfritt på försäljningsställen för varor och produkter, såvida inte lika effektiva instrument införs. Enligt förpackningsdirektivet får vidare mycket tunna plastbärkassar (enligt definitionen plastbärkassar med en väggjocklek under 15 mikrometer som behövs av hygienskal eller som tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt när detta förhindrar matsvinn) undantas från åtgärderna enligt båda alternativen. Medlemsstaterna får dock vidta åtgärder som gäller plastbärkassar oavsett deras väggjocklek.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framkommer ingen beskrivning, varken i konsekvensutredningen eller i avsnitt 2.3, om varför punktskatten på plastbärkassar betraktas utgöra ett stöd eller hur förslaget ska kunna göras/är förenligt med EU:s statsstödsregler, vilket hade ökat förståelsen för kopplingen mellan regelverken för punktskatt och statsstöd. Regelrådet anser vidare att förslagsställaren borde angivit en förklaring till varför alternativ ett i EU:s förpackningsdirektiv valts framför alternativ två, alternativt en beskrivning av huruvida "lika effektiva instrument" införts eller inte enligt alternativ två. Förslagsställaren föreslår vidare att mycket tunna plastpåsar med en väggjocklek under 15 mikrometer genom den nya lagen ska omfattas av en skatt, om även en lägre sådan än för större bärkassar. Därmed går förslaget över minimikraven i direktivet, vilket förslagsställaren borde redogjort för.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Den föreslagna lagen om skatt på plastbärkassar föreslås träda i kraft den 1 mars 2020, men med undantag för reglerna om lagerhållare tillämpas först den 1 maj 2020. Ändringarna i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och skatteförfarandelagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2020 och ändringen i tullagen den 1 maj 2020. Förslagsställaren anger att eftersom den föreslagna lagen innebär att en helt ny skatt införs behövs en viss tid för såväl Skatteverket och skatteskyldiga företag att anpassa sina rutiner och system. Mot denna bakgrund görs bedömningen att skatten ska tas ut från och med den 1 maj 2020. Det anges att Skatteverket bör ges möjlighet att handlägga ansökningar om godkännande som lagerhållare innan skatten kommer att tas ut och det föreslås därför att lagen träder i kraft den 1 mars 2020 och att reglerna om lagerhållare ska tillämpas redan från och med detta datum. Ändringarna i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och skatteförfarandelagen bör träda i kraft den 1 mars 2020 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 maj 2020.

Det saknas i konsekvensutredningen och promemorian i övrigt en redovisning av behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande håller en hög kvalitet. Redovisningen återfinns i ett särskilt avsnitt i promemorian, (3.10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser). Det hade varit önskvärt att hänvisa till detta avsnitt även i konsekvensanalysen, där detta i dag saknas trots att konsekvensutredningens rubrik 4.1 benämns syfte, alternativa lösningar och *ikraftträdande*. Mot bakgrund av de omfattande regler som förslaget innebär anser Regelrådet att det torde finnas ett behov av särskilda informationsinsatser. Oavsett vilken bedömning förslagsställaren gjort i detta avseende borde överväganden om behov av speciella informationsinsatser redovisats.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren anger att de företag som framför allt berörs av förslaget är företag som tillverkar eller importerar plastbärkassar till den svenska marknaden, företag som tillhandahåller plastbärkassar till konsumenter samt företag som tillverkar bärkassar av alternativa material.

Det anges att 132 företag rapporterade försäljning av plastbärkassar till Naturvårdsverket under 2018. Tio procent av dessa stod för ungefär 96 procent av mängden inrapporterade bärkassar. Naturvårdsverket saknar information om huruvida rapportörerna är producenter eller importörer. Enligt uppgifter från branschen till Naturvårdsverket 2014 finns ett tiotal tillverkare av plastbärkassar i Sverige. Dessa företag bedöms vara små- och medelstora företag och branschen sysselsätter sammanlagt 350–400 personer. Förslagsställaren antar därför att större delen av de skattskyldiga företagen är importörer. Det finns företag som importerar plastbärkassar för återförsäljning och företag som direktimporterar för eget bruk, till exempel butiker. Storleken på importerande företag varierar. Dagligvarukedjorna har flera hundra anställda samtidigt som det finns många väldigt små företag som importerar. Enligt Naturvårdsverket är majoriteten av de tunna plastbärkassarna, med en tjocklek mellan 15 och 50 mikrometer, som säljs i Sverige svensktillverkade. Plastbärkassarna med en tjocklek under 15 mikrometer importeras i stor utsträckning, liksom plastbärkassar med en tjocklek över 50 mikrometer.

Förslagsställaren anger vidare att år 2017 var cirka 18 400 företag registrerade som detaljhandelsföretag. Av dessa var 67 procent mikroföretag med 1–4 anställda och mindre än en procent hade över 200 anställda. År 2017 fanns 26 047 företag registrerade under branschkode "restaurangverksamhet med mat för avhämtning". Denna bransch kod omfattar allt från korvkiosker och pizzabagare till snabbmatsbilar, kaffeserveringar och vanlig restaurangverksamhet. Förslagsställaren understryker att samtliga av dessa företag sannolikt inte tillhandahåller plastbärkassar till konsument men att en stor del gör det. Över 70 procent av dessa företag hade färre än fem anställda.

Enligt Naturvårdsverket finns tre stora producenter av pappersbärkassar i Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Även om det saknas information om t.ex. antal företag som för in kassar från andra EU-länder jämfört med import från länder utanför EU samt information om eventuella tillverkare av andra bärkassar förutom plast och papper, t.ex. tyg, och storlek har förslagsställaren efter tillgänglig statistik och information lämnat uppgifter som ger en god bild av antal berörda företag, storlek och bransch.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren anger att de företag som är skyldiga att rapportera till Naturvårdsverket antas registrera sig som lagerhållare. Skattskyldighet innebär administrativa kostnader för dokumentation och inbetalning av skatt varje månad. I genomsnitt antas företagen lägga ner 6 timmar i månaden på detta. Om timkostnaden för detta är 400 kronor innebär det en genomsnittlig kostnad på 2 400 kronor per månad för ett företag. Detta innebär en total kostnad på 3,8 miljoner kronor per år för samtliga skattskyldiga importörer och producenter som i dag rapporterar statistik om plastbärkassar till Naturvårdsverket. Själva skattekostnaden förväntas övervältras helt till företagets kunder. I promemorian (avsnitt 3.4) konstateras att producenter i stor utsträckning kan förväntas ansöka om att bli godkänd lagerhållare. Det konstateras vidare att den som avser att tillverka, föra in, ta emot eller importera skattepliktiga varor bör kunna godkännas som lagerhållare utan annat krav på omfattningen än att hanteringen är yrkesmässig. Det står även att endast den som med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som lagerhållare ska kunna godkännas. Vissa undantag från skattskyldighet gäller endast godkända lagerhållare.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan finnas anledning att misstänka att inte alla företag som till Sverige för in eller importerar plastbärkassar är eller har varit medvetna om kravet på rapportering till Naturvårdsverket, särskilt de många mindre företagen inom detaljhandel eller restaurang som redovisas ovan. Det kan därför vara betydligt fler skattepliktiga företag än de 132 företag som förslagsställaren utgått från i beräkningarna och den totala administrativa kostnaden kan därför bli betydligt högre än de sammanlagt 3,8 miljoner kronor som uppskattats i konsekvensutredningen. Det framgår inte i vilken utsträckning andra än producenter förväntas ansöka om att bli godkända som lagerhållare. Regelrådet anser att företagens kostnaderna för att ansöka om att bli lagerhållare och efterföljande tillsyn av att man fortsatt uppfyller kraven borde ha uppskattats, liksom kostnader för företag som inte väljer att ansöka om, eller inte godkänns, att bli lagerhållare. Det förekommer heller inget resonemang kring kostnader för företag som kan tänkas både föra in och importera plastbärkassar och således omfattas av uppgiftskrav både till Skatteverket och Tullverket.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger att då skattekostnaden väntas övervältras helt på konsumenten och skattekostnaden är låg i förhållande till kostnaden för konsumtion väntas införande av skatten inte påverka konkurrenssituationen eller lönsamheten för tillverkare, importörer, detaljhandeln eller restaurangverksamhet med mat för avhämtning. Förslagsställaren konstaterar att förslaget om skatt på plastbärkassar syftar till och förväntas leda till en minskad efterfrågan på just plastbärkassar, vilket i sin tur förväntas leda till en ökad efterfrågan på substitut. Substitut väntas bestå av flergångskassar av plast och pappersbärkassar. Förslagsställaren hänvisar bland annat till EU-kommissionens konsekvensutredning över effekterna av styrning mot minskad förbrukning av plastbärkassar där det uppskattas att en minskad förbrukning av 1000 engångsplastbärkassar resulterar i en ökad efterfrågan på 273 avfallspåsar, 127 pappersbärkassar, 29 flergångskassar av plast och 4 tygkassar. Kommissionens beräkningar är baserade på erfarenheter och data från Storbritannien varför relationerna inte nödvändigtvis är direkt överförbara på svenska förhållanden. Troligt är dock att minskad förbrukning av plastbärkassar leder till ökad efterfrågan på alternativa

bärkassar även i Sverige. Enligt Naturvårdsverket finns tre stora producenter av pappersbärkassar i Sverige som således antas gynnas av förslaget. Övriga bärkassar importerar vanligen vilket bland annat gynnar importörer av flergångskassar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren resonerar inget kring påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner ingen uppenbar anledning till att det kan finnas en sådan påverkan och finner därför utebliven redovisning godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger att om fysiska och juridiska personer vore skattskyldiga för all yrkesmässig införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor 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 plastbärkassar per tillfälle anges 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.

Regelrådet gör följande bedömning. Även om det i konsekvensutredningen inte uttryckligen förekommer något resonemang kring särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning, skulle ovanstående överväganden i avsnitt 3.4 vid en mycket välvillig tolkning kunna sägas utgöra ett sådant hänsynstagande. Det kan dock antas att små företag vanligen köper in betydligt fler kassar vid samma tillfälle och att denna situation därför torde vara ytterst ovanlig i dagsläget. Den administrativa bördan för befintligt förslag torde vidare vara proportionerligt större för små än för stora företag. Förslagsställaren redogör för den lagstiftning som England genomfört som innebär att kravet på att ta ut ett minimipris för plastbärkassar som tillhandahålls kunder endast omfattar detaljhandelsföretag med minst 250 anställda. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat liknande överväganden om undantag från skattskyldighet, även om man hade nått en annan slutsats.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Promemorian innehåller en mycket god problembeskrivning och många förtjänstfulla redogörelser för förslaget och dess effekter. Det förekommer emellertid en hel del brister, varav de mest väsentliga rör motiveringarna till behovet av införandet av just en skatt i jämförelse med andra åtgärder och att de beräknade administrativa kostnaderna för de direkt berörda företagen synes väl underskattade. Det förekommer även brister vad avser beskrivningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning och behov av informationsinsatser, liksom vissa delar i beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 4 september.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Claes Norberg
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande