

REMISSYTTRANDE

Ert Dnr: Fi2019/02465/S2
Vårt Dnr: 2019_19
2019-09-10

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen, Enheten för
Mervärdesskatt och punktskatter

REMISS OM SKATT PÅ PLASTBÄRKASSAR

IKEM - Innovations- och Kemiindustrierna i Sverige, har tagit del av promemorian Skatt på plastbärkassar och vill här lämna våra synpunkter.

SAMMANFATTNING AV VÅRA SYNPUNKTER

IKEM **avstyrker förslaget** om skatt på plastbärkassar. Skälen till vårt ställningstagande är många.

En viktig anledning är att skatten leder till en ökad miljöpåverkan eftersom skatten ger en:

- minskad återvinning av plast
- ökad användning av förpackningar
- ökad resursförbrukning
- ökade koldioxidutsläpp

Skatten kommer inte att leda till minskad nedskräpning eller till ökad resurseffektivitet vilket påstås i promemorian. Nedskräpning är dessutom en ordningsfråga och det finns redan förbud mot all nedskräpning i Miljöbalken.

Skatten är heller inte nödvändig utifrån Förpackningsdirektivet såsom regeringen gör gällande.

Dessutom ska Sverige nu implementera det nya direktivet som ska minska vissa plastprodukters inverkan på miljön¹ och som för producenterna av (tunna) plastbärkassar innebär att de ska täcka kostnaderna för att städa upp och ta hand om plastbärkassar som blir skräp. Producenterna av plastbärkassar ska också täcka kostnaderna för de bärkassar som slängs i offentliga sopkorgar samt stå för informationsåtgärder som uppmuntra till ett ansvarsfullt konsumentbeteende som minskar nedskräpning. Det är därför orimligt att dessutom lägga en skatt på producenterna.

Skatten kommer också att slå mot svenska företag som är globala föredömen när det gäller resurseffektivitet och återvinning av plast. Dessutom kommer skatten att snedvrider konkurrensen för tillverkarna av plastbärkassar i förhållande till tillverkarna av pappersbärkassar. Vi anser därför att skatten kan strida mot EU:s statsstödsregler.

¹ DIREKTIV (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön

Finansdepartementet har gjort en mycket bristfällig konsekvensanalys av sitt förslag. Det saknas en rad effekter för näringslivet, vilket innebär att man inte hörsammat riksdagen uppmaning om hur EU-direktiv ska genomföras i svensk lagstiftning. Vidare har departementet helt missat att skatten kommer att leda till en rad negativa miljöeffekter och i andra fall har man dragit felaktiga slutsatser. Allt detta urholkar förtroendet för regeringens politik. Om regeringen verkligen anser att "ekonomiska styrmedel ska användas för att ställa om samhället i miljövänlig riktning" ska inte den föreslagna skatten på plastbärkassar införas.

Varför leder skatten till minskad återvinning av plast

I Sverige har bärkassetillverkarna och handeln sedan länge ett unikt samarbete. Detta har lett till att plastbärkassarna är mer resurseffektiva samt håller för att återanvändas många gånger. Under många år har användningen av återvunnen och biobaserad plast ökat och idag är ca 75-80 % av bärkassarna fossilfria. Denna utveckling fortsätter och inom ett år kommer de plastbärkassar som tillverkas i Sverige att bestå till 90 % av återvunnen plast. Det finns ingen plastprodukt som innehåller så stor andel återvunnet och tillverkarna av plastbärkassar i Sverige är också den bransch som använder mest återvunnen plast och är därför en viktig kugge i det cirkulära flödet för plast. Uppskattningsvis 20 000 ton återvunnen plast används för att tillverka de plastbärkassar som används i Sverige.

Skatten kommer att drastiskt minska användningen av plastbärkassar vilket tyvärr leder till minskad återvinning av plast i Sverige. Detta är en mycket oönskad effekt när näringslivet arbetar hårt för att få till en mer cirkulär ekonomi för plasten och minska koldioxidutsläppen.

Varför leder skatten till ökad användning av förpackningar

När man läser promemorian kan man tro att den tunna påse som tillhandahålls som primär förpackning för livsmedel som säljs i lösvikt skall beskattas med 30 öre. Det står att "om samma skattebelopp tas ut för alla plastbärkassar skulle dock mycket tunna plastbärkassar beskattas orimligt högt i förhållande till deras plastinnehåll vid en jämförelse med tjockare plastbärkassar. Av likabehandlingsskäl bör därför skattesatsen för dessa plastbärkassar sättas till ett lägre belopp för att bättre överensstämja med den plastmängd som sådana kassar typiskt sett innehåller."

Finansdepartementet verkar inte känna till att RISE, Research Institutes of Sweden, har utarbetat en vedertagen metod för bärighet och volym av bärkassar. Enligt denna metod är en vanlig knypåse för frukt och grönt i lösvikt mellan 8 och 10 liter. Dessa ska således beskattas med 3 kr per styck.

En sådan orimligt hög skatt kommer troligtvis leda till att dessa tunna plastpåsar försvinner från butikerna. Istället kommer butikerna att färdigförpacka frukten och grönsakerna. Kunden blir då styrd att köpa det antal som ligger i förpackningen oavsett behov. Resultatet blir tyvärr att både matsvinnet och förpackningsmängderna ökar.

Varför leder skatten till ökade koldioxidutsläpp

IKEM har undersökt vad som händer med en plastbärkasse efter att den har använts för att bära hem varor². Merparten återanvänds antingen direkt som soppåse (75 %) eller igen som bärkasse (20 %), övriga 5 % går till materialåtervinning eller energiutvinning. De två viktigaste anledningarna till att välja en plastbärkasse är också att den går att använda till soppåse eller som bärkasse. Det innebär att om förbrukningen av plastbärkassar sjunker kommer förbrukningen av soppåsar att öka.

Om vi räknar på ett scenario att skatten leder till en halverad användning av plastbärkassarna och att detta leder till en lika stor ökning av antalet soppåsar så leder det grovt uppskattat till att

² Del av en undersökning av Novus om allmänhetens inställning till plast. Gjort på uppdrag av IKEM i december 2016. Fråga: Om du väljer en plastbärkasse i butiken, vilka är de vanligaste anledningarna?

koldioxidutsläppen ökar med 3 000 ton vilket är en 40%-ökning. Om plastbärkassarna dessutom ersätts med papperskassar kommer ökningen i koldioxid att bli ännu högre. Detta beror på att plastbärkassarna är klimatsmarta och till stor del tillverkade av återvunnen eller biobaserad råvara, medan soppåsarna är av fossil plast.

Sedan måste man också ta hänsyn till vilka konsekvenser som skatten på de tunna och små plastbärkassarna får. Här har handeln börjat gå över till biobaserade frukt- och gröntpåsar för att minska klimatpåverkan. Dessa är dyrare än de fossilbaserade, som importeras företrädesvis från Asien.

Varför leder skatten till ökad resursförbrukning?

Ett av skälen som framförs för skatten är att den ska styra mot en mer effektiv resursförbrukning. Det står på flera ställen i promemorian att nuvarande förbrukningsnivån för plastbärkassar "är ett exempel på ett ineffektivt utnyttjande av resurser". Det finns dock ingen analys i promemorian som stöder detta påstående.

Minskad förbrukning av plastbärkassar innebär en övergång till andra typer av bärkassar. Det kan antingen innebära att konsumenterna i större grad har med sig en bärkasse till butiken eller att konsumtionen av engångskassar i papper ökar. Eftersom regeringen bara tänker lägga skatt på plastbärkassarna och inte på alla engångskassar, är man inte ute efter att styra bort från bruket av engångskassar till flergångskassar.

Nyligen har det kommit en omfattande livscykelanalys från Danska Miljöstyrelsen som jämför alla tillgängliga bärkassar i danska livsmedelsbutiker³. I den har man också räknat med möjligheten att ersätta soppåsar. Slutsatsen är att en vanlig plastbärkasse med fast handtag är bäst ur miljösynpunkt, speciellt om man beaktar alla miljöaspekter. Då måste t.ex. en pappersbärkasse återanvändas 43 gånger för att ha samma miljöpåverkan och en tygkasse i ekologisk bomull 20 000 gånger.

Som vi tagit upp tidigare så kommer en minskad förbrukning av plastbärkassar leda till en motsvarande ökad förbrukning av soppåsar. Visserligen är dessa tunnare men de tillverkas idag i huvudsak av fossilplast och inte återvunnen, vilket plastbärkassarna gör.

Varför leder skatten inte till minskad nedskräpning

Enligt Naturvårdsverkets rapport "Beteenden bakom nedskräpningen"⁴ är de vanligaste förklaringarna till att nedskräpning sker att det inte finns några soptunnor i närheten, att skräpet blåser iväg eller att respondenterna tappar skräpet. Baserat på den kunskap som togs fram i studien föreslogs följande åtgärder för att åstadkomma minskad nedskräpning: fokusera på att stärka sociala normer, tydliggöra möjligheterna att göra sig av med skräp och betona det personliga ansvaret. Men den föreslagna skatten på plastbärkassar kommer inte att leda till minskad nedskräpning av dessa.

Redan idag tar de flesta företag betalt för sina bärkassar vilket leder till att konsumenterna knappast betalar för en plastbärkasse om man inte behöver denna.

I den omfattande danska livscykelanalysen³, som nämns ovan, slog man fast att miljöeffekten av nedskräpning av plastbärkassar var försumbar i Danmark och därför beaktades inte detta i studien.

Det som inte nämns i promemorian är att regeringen håller på att implementera fler EU-direktiv som ska verka för minskad nedskräpning. I EU:s reviderade avfallsdirektiv finns en del nya skrivningar om

³ "Life Cycle Assessment of grocery carrier bags" The Danish Environmental Protection Agency, Environmental Project no. 1985, February 2018

⁴ Naturvårdsverket 2018 "Beteenden bakom nedskräpning" NV-04016-18

nedskräpning som innebär att producenterna ska stå för kostnaden för lämplig information till konsumenten för att förebygga nedskräpning. I det nya EU-direktivet om att minska miljöpåverkan från vissa engångsartiklar av plast⁵ får bl.a. producenterna av plastbärkassar ett utvidgat ansvar att också täcka kostnader för avfallshantering och städinsatser.

I promemorian skriver Finansdepartementet att förslaget om skatt på plastbärkassar väntas leda till minskad nedskräpning men hur mycket den kommer att påverka nedskräpning är svårt att uppskatta. Ändå vill man införa detta styrmedel trots att andra lagkrav är på gång som kommer att hantera nedskräpningen av plastbärkassarna.

Varför är skatten inte nödvändig enligt Förpackningsdirektivet

Regeringen framför som ett argument att Sverige enligt Förpackningsdirektivet⁶ måste vidta åtgärder för att säkerställa att den årliga förbrukningsnivån inte överskrider 90 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2019 respektive 40 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2025.

Det stämmer dock inte att Sverige måste detta enligt Förpackningsdirektivet för det fanns en valmöjlighet mellan denna åtgärd och att säkerställa att tunna plastbärkassar inte tillhandahålls kostnadsfritt på försäljningsställen. Kravet är att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att uppnå en varaktig minskning av förbrukningen. Åtgärderna får variera på grundval av de tunna plastbärkassarnas miljöpåverkan när de återvinns eller bortskafteras, deras komposteringssegenskaper, livslängd eller specifika avsedda användningsområde.

Bakgrunden till beslutet var att det i vissa medlemsländer används tunna och dåliga plastkassar som leder till högre användning eftersom kassarna inte håller för så många varor. Dessutom saknas en bra avfallshantering i många länder och avfallet läggs på deponi. I Sverige har vi utvecklat mycket mer resurseffektiva plastbärkassar som i stor utsträckning innehåller återvunnen eller förnyelsebar råvara. Vidare omfattas plastbärkassarna av insamlingsystemet för plastförpackningar.

I Sverige är det inte längre vanligt att plastbärkassarna tillhandahålls kostnadsfritt. Dessutom ligger inte användningen speciellt mycket över målet på 90 bärkassar per person och år.

Därför är inte förpackningsdirektivet ett reellt motiv till att införa en skatt.

Bionedbrytbar plast är inte ett bättre alternativ

I promemorian står att "I det fall målen för skatten uppnåtts och det utvecklas biobaserade plastbärkassar som är fullt nedbrytbara och som varken har en negativ inverkan på nedskräpningen eller klimatet bör en differentiering av skattesatsen eller en justering av vilka plastbärkassar som är skattepliktiga övervägas."

Vi vill redan nu framföra kritik mot regeringens syfte om det är att styra bort från återanvändbara plastbärkassar i återvunnen eller biobaserad plast, och istället förorda nedbrytbara plastbärkassar som ett bättre alternativ.

⁵ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall

Regeringen har tydligen inte beaktat den kunskap som framkommit från utredningen Hållbara plastmaterial (M 2017:06). I betänkandet⁷ varnar utredaren för att bionedbrytbara plastprodukter kan leda till en ökad nedskräpning och att de skapar problem i strävan mot ett cirkulärt flöde.

Även EU-kommissionen har i sin plaststrategi⁸ fastslagit att bionedbrytbar plast inte får ses som en lösning på nedskräpningen.

Effekterna för näringslivet är underskattade

Finansdepartementet har helt missat effekterna för svenska företag som återvinner plast och tillverkar plastbärkassar. För att exemplifiera detta tar vi vårt medlemsföretag Bengt Lundin AB, är ett företag inom Trioplast Industrier AB. Bengt Lundin AB tillverkar plastbärkassar och produktion är belägen i Jössefors, Värmland. De levererar sina plastbärkassar i första hand till dagligvaruhandeln i Sverige. Företaget har de senaste åren, i samarbete med handeln, utvecklat sin produktion och ställt om till bärkassar som till stora delar är baserade på återvunnen plast, 80% PCR, Post Consumer Recycled. Dessa miljöbärkassar ger ett mycket lågt klimatavtryck. Omställningen har krävt stora investeringar i både maskinkapacitet såväl som kompetens att hantera denna typ av råvara. Bengt Lundin AB är nu den största förbrukaren av återvunnen polyeten i Norden och förbrukar årligen ca 16 000 ton PCR vilket bidrar till den cirkulära ekonomin. En drastiskt minskad förbrukning av plastbärkassar skulle innebära stora personalneddragningar på produktionsanläggningen i Arvika kommun, en ort som behöver sysselsättning.

Skatten kommer också att innebära stora administrativa kostnader för de företag som ska hantera den. Grossister och lagerhållare får även ligga ute med betydande belopp till dess att produkten levererats till butik. Dessa kostnader kan äventyra företagets existens.

Skatten ökar affärsrisken betydligt då antalet konkurser inom handeln är relativt stor. Grossisten/lagerhållaren förlorar då både intäkter för produkten samt får stå för en stor skattekostnad.

Svinnet i en dagligvarubutik av bärkassar uppgår till mellan 15 och 20 %. Den största anledningen till svinnet beror på att konsument gör en uppskattning av sitt behov av bärkassar. När man betalat upptäcker man att man behöver ytterligare en kasse. Kassören har då påbörjat registreringen av nästa kund och kan i praktiken då inte ta betalt för den "extra" kassen. Skattebördan för "gratis-kassarna" blir mycket betungande för butikerna.

Det finns ett mycket stort antal aktörer som handlar med bärkassar. Direktimportörer, e-handelsföretag, som riktar sig till butiker, och agenter. Det handlar förvisso om små volymer på den enskilda aktören men antalet företag som handlar med plastbärkassar uppskattas till mer än 1000 st. Enligt promemorian är det 132 företag som rapporterat försäljning av plastbärkassar till Naturvårdsverket så antalet "friåkare" är betydande. Detta är ett problem som bland annat FTI, Förpacknings & Tidningsinsamlingen, noterat.

Riksdagen har uppmanat regeringen att arbeta för att EU-direktiv genomförs i svensk lagstiftning på ett sätt som inte försämrar företagets konkurrenskraft. En utgångspunkt bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i den nationella lagstiftningen. När det finns anledning att överskrida miniminivån bör effekterna för företag redovisas tydligt⁹. Vi konstaterar att Finansdepartementet inte har hörsammat denna uppmaning.

⁷ SOU 2018:84 "Det går om vi vill. Förslag till en hållbar plastanvändning"

⁸ COM(2018) 28 "En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi"

⁹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/naringspolitik_H601NU7

SYNPUNKTER PÅ OLIKA DELAR AV PROMEMORIAN

2.1 Sveriges miljömål

Här påstås att "Den nuvarande förbrukningsnivån för plastbärkassar leder till stor nedskräpning och är ett exempel på ett ineffektivt utnyttjande av resurser." Ett så allvarligt påstående borde ha specificerats och haft en referens till mätningar om nedskräpning. Vad avses egentligen med "stor nedskräpning"?

Vi anser inte att denna beskrivning stämmer. I en studie som Danska Miljöstyrelsen gjort på bärkassar slog man fast att miljöeffekten av nedskräpningen var försumbar i Danmark¹⁰ och därför beaktades inte detta i studien. I Sverige tar de flesta företag betalt för sina plastbärkassar vilket leder till att dessa inte används i onödan. Som vi tidigare påpekat så återanvänds 95 % av plastbärkassarna och 75 – 80 % består av återvunnen eller biobaserad råvara. I Sverige är därför användningen av plastbärkassar ett exempel på ett effektivt utnyttjande av resurser.

3.1 Skattens huvudsakliga utformning

Här upprepas påståendet "Den nuvarande förbrukningsnivån för plastbärkassar leder till ett ineffektivt utnyttjande av resurser och betydande nedskräpning." och det finns inte heller här någon specifikation eller referens som stödjer uttalandet. Som nyss framförts så anser vi inte att denna beskrivning stämmer.

Finansdepartementet gör bedömningen "Utan ytterligare styrning bedöms Sverige inte klara av målet att säkerställa en årlig förbrukningsnivå om maximalt 40 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2025." Vi anser att Sverige är på väg att nå målet om 90 tunna plastbärkassar per person och år till 2019. Sedan måste regeringen göra en helhetsbedömning och beakta det som står i Förpackningsdirektivet om att: "Åtgärderna får variera på grundval av de tunna plastbärkassarnas miljöpåverkan när de återvinns eller bortscaffas, deras komposteringssegenskaper, livslängd eller specifika avsedda användningsområde."

Då direktivet om tunna plastbärkassar implementerades framförde vi att i Sverige använder vi mycket bättre plastbärkassar än vad de flesta andra medlemsstater gör. Här är plastbärkassarna både tunna och hållbara samt består till stor del av återvunnen eller biobaserad plast. Dessutom ingår plastbärkassarna i producentansvaret för plastförpackningar. Detta måste regeringen beakta för att inte styra mot ökad resursförbrukning och ökad klimatpåverkan.

Vi anser därför inte att det finns behov av ytterligare styrning när det gäller plastbärkassarna. Dessutom kommer skatten att leda till ökad miljöpåverkan som vi visar inledningsvis.

3.2 Skattepliktiga varor

Här står att målet för skatten är att "det utvecklas biobaserade plastbärkassar som är fullt nedbrytbara och som varken har en negativ inverkan på nedskräpningen eller klimatet" och då "bör en differentiering av skattesatsen eller en justering av vilka plastbärkassar som är skattepliktiga övervägas".

Bionedbrytbar plast inte är ett bättre alternativ och borde därför inte vara en politisk målsättning. Det strider mot de svenska miljömålen att vilja styra bort från återanvändbara plastbärkassar i återvunnen eller biobaserad plast, och istället förorda nedbrytbara plastbärkassar som ett bättre alternativ. Som vi tidigare påpekat så har EU-kommissionen i sin plaststrategi⁹ fastslagit att bionedbrytbar plast inte får ses som en lösning på nedskräpningen. Vidare har utredningen Hållbara plastmaterial (M 2017:06)⁸ varnat för att bionedbrytbara plastprodukter kan leda till en ökad nedskräpning och att de skapar problem i strävan mot ett cirkulärt flöde.

¹⁰ "Life Cycle Assessment of grocery carrier bags" The Danish Environmental Protection Agency, Environmental Project no. 1985, February 2018

3.3 Beskattning per plastbärkasse och skattesats

Resonemanget i detta avsnitt visar att förslaget är bristfällig utrett. Finansdepartementet verkar inte känna till att RISE, Research Institutes of Sweden, har utarbetat en vedertagen metod för bärighet och volym av bärkassar. Enligt denna metod är en vanlig knypåse för frukt och grönt i lösvikt mellan 8 och 10 liter. Dessa ska således beskattas med 3 kr per styck och inte med 30 öre som Finansdepartementet framhåller.

4 Konsekvensanalys

4.1 Syfte, alternativa lösningar och ikraftträdande

Här påstås att medlemsstaterna är ålagda att införa styrmedel och åtgärder för att uppnå målet att förbrukningen inte överstiger 40 plastbärkassar per person och år efter år 2025. Detta stämmer dock inte. Det Förpackningsdirektivet kräver är att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att uppnå en varaktig minskning av förbrukningen. Dessa åtgärder får variera på grundval av de tunna plastbärkassarnas miljöpåverkan när de återvinns eller bortscaffas, deras komposteringsegenskaper, livslängd eller specifika avsedda användningsområde. Det fanns sedan en valmöjlighet mellan två angivna alternativ (dessa återges i promemorian sidan 15).

Enligt Förpackningsdirektivet var det ena alternativet 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. I Sverige är det idag ovanligt att plastbärkassarna tillhandahålls kostnadsfritt. Sedan informationsplikten kring plastbärkassar infördes har svenska handelsföretag arbetat aktivt för att minska förbrukningen av onödiga plastbärkassar. Idag ligger inte användningen speciellt mycket över 90 bärkassar per person och år. Eftersom de flesta plastbärkassarna på den svenska marknaden är resurseffektiva anser vi att Naturvårdsverket borde få i uppdrag att även samla in statistik över förbrukningen av andra bärkassar och inte bara plastbärkassarna. Syftet med politiken borde vara att styra mot en övergripande resurs- och miljöminimering.

Sedan står att "Att minska förbrukningen av plastbärkassar förebygger och minskar den negativa inverkan som plastbärkassar har på miljön. Den nuvarande förbrukningsnivån innebär ett ineffektivt resursutnyttjande och leder till nedskräpning samt i förlängningen spridning av mikroplaster." Vi anser att detta är en felaktig beskrivning som inte beaktar alternativen och att svenska plastbärkassar till stor del består av återvunnen och biobaserad råvara. Som vi tidigare framfört så visar den omfattande livscykelanalysen från Danska Miljöstyrelsen¹¹ att en vanlig plastbärkasse med fast handtag är bäst ur miljösynpunkt, speciellt om man beaktar alla miljöaspekter. Då måste t.ex. en pappersbärkasse återanvändas 43 gånger för att ha samma miljöpåverkan och en tygkasse i ekologisk bomull 20 000 gånger.

Vidare står att "Plastpåsar är en av de vanligaste skräpfraktionerna som återfinns vid skräpmätningar på stränder och i stadsmiljö." Det finns ingen referens till detta påstående eller en analys över hur många promille av de plastbärkassar som vi använder som hamnar i haven. I den danska livscykelanalysen¹¹ slog man fast att miljöeffekten av nedskräpning av plastbärkassarna var försumbar i Danmark och därför beaktades inte detta i studien.

Det som verkligen borde ha beaktats i promemorian är att regeringen håller på att implementera flera EU-direktiv som ska verka för minskad nedskräpning. I EU:s reviderade avfallsdirektiv finns en del nya skrivningar om nedskräpning som innebär att producenterna ska stå för kostnaden för lämplig information till konsumenten för att förebygga nedskräpning. I det nya EU-direktivet om att minska

¹¹ "Life Cycle Assessment of grocery carrier bags" The Danish Environmental Protection Agency, Environmental Project no. 1985, February 2018

miljöpåverkan från vissa engångsartiklar av plast¹² får bl.a. producenterna av plastbärkassar ett utvidgat ansvar att också täcka kostnader för avfallshantering och städinsatser.

Det finns därför ingen anledning att införa en skatt på plastbärkassarna, varken för att minska användningen eller nedskräpningen.

4.2 Offentligfinansiella effekter

Propositionen har inte använt faktiska siffror som underlag för beräkning av de offentligfinansiella effekterna. Det är också oklart hur Finansdepartementet beräknat fram till siffrorna 1,55 miljarder kronor brutto och 1,93 miljarder kronor netto år 2020. Denna beräkning borde ha redovisats.

Vi uppskattar att intäkterna blir betydligt högre eftersom departementet missat att vanliga mycket tunna frukt- och gröntpåsar har en volym på mellan 8 och 10 liter. Dessa ska således beskattas med 3 kr per styck.

Enligt Naturvårdsverkets statistik var användningen 2018 1 020 miljoner stycken, vilket innebär 102 stycken per person. Minskningen mellan 2017 och 2018 är 11 procent. Naturvårdsverket säger att "om minskningen fortsätter i samma takt, i procent, skulle det innebära att vi för 2019 skulle hamna på 91 platsbärkassar per person".

4.3 Effekter för företag

Finansdepartementet har underskattat effekterna för företagen. Vi konstaterar att Finansdepartementet därför inte har hörsammat uppmaningen från riksdagen om att regeringen ska arbeta för att EU-direktiv genomförs i svensk lagstiftning på ett sätt som inte försämrar företagets konkurrenskraft. En utgångspunkt bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i den nationella lagstiftningen. När det finns anledning att överskrida miniminivån bör effekterna för företag redovisas tydligt¹³.

4.3.1 Producenter och importörer av plastbärkassar

Finansdepartementet har underskattat effekterna för svenska företag som tillverkar och/eller importerar plastbärkassar till den svenska marknaden. Man har också helt bortsett från effekterna för företag som återvinner plast för vilka tillverkningen av plastbärkassar är en mycket viktig marknad.

Enligt promemorian är det 132 företag som rapporterat försäljning av plastbärkassar till Naturvårdsverket. Enligt branschen finns det dock ett mycket stort antal aktörer som handlar med bärkassar. Direktimportörer, e-handelsföretag, som riktar sig till butiker, och agenter. Det handlar förvisso om små volymer för den enskilda aktören men antalet företag som handlar med plastbärkassar uppskattas till mer än 1000 st. Detta är ett problem som bland annat FTI, Förpacknings & Tidningsinsamlingen, noterat. Vi undrar därför hur Skatteverket och Tullverket ska kunna kontrollera så skatteskyldiga betalar.

Skatten kommer också att innebära stora administrativa kostnader för de företag som ska hantera den. Grossister och lagerhållare får även ligga ute med betydande belopp till dess att produkten levererats till butik. Dessa kostnader kan äventyra företagets existens. Det är också ett särskilt problem att skatten är så många gånger högre än priset på produkten.

Skatten ökar även affärsrisken betydligt då antalet konkurser inom handeln är relativt stor. Grossisten/lagerhållaren förlorar då både intäkter för produkten samt får stå för en stor skattekostnad.

¹² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön

¹³ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/naringspolitik_H601NU7

När det gäller effekterna på plaståtervinningen och företag som är involverade i denna kedja så exemplifierar vi detta med vårt medlemsföretag Bengt Lundin AB, är ett företag inom Trioplast Industrier AB. Bengt Lundin AB tillverkar plastbärkassar och produktion är belägen i Jössefors, Värmland. De levererar sina plastbärkassar i första hand till dagligvaruhandeln i Sverige. Företaget har de senaste åren, i samarbete med handeln, utvecklat sin produktion och ställt om till bärkassar som till stora delar är baserade på återvunnen plast, 80% PCR, Post Consumer Recycled. Dessa miljöbärkassar ger ett mycket lågt klimatavtryck. Omställningen har krävt stora investeringar i både maskinkapacitet såväl som kompetens att hantera denna typ av råvara. Bengt Lundin AB är nu den största förbrukaren av återvunnen polyeten i Norden och förbrukar årligen ca 16 000 ton PCR vilket bidrar till den cirkulära ekonomin. En drastiskt minskad förbrukning av plastbärkassar skulle innebära stora personalneddragningar på produktionsanläggningen i Arvika kommun, en ort som behöver sysselsättning.

Ett företag som levererar återvunnen plast till Trioplast är Stena Recycling. Företagen gick i april ut med nyheten att man inleder ett långsiktigt samarbete där återvunnen plast står i fokus¹⁴. Insamlad plast bearbetas till pellets vid Stena Nordic Recycling Center i Halmstad som sedan används av Trioplast för tillverkning av till exempel nya påsar och bärkassar för användning inom detaljhandeln. Samarbetet innebär bland annat att Trioplast kan gå från 80 till 90 procents återvunnen plast i sina plastpåsar. För att detta skulle bli möjligt har Stena Recyclings investering i en ny plastprocess. Samarbetet är det enda i sitt slag i Sverige där uttjänt plastfilm blir till ny råvara som i sin tur blir nya produkter.

Vi hänvisar också till remissvaret från Svenskt Näringsliv som tar upp ytterligare effekter för näringslivet som inte har belysts i konsekvensbedömningen som rättsosäkerhet i vem som är skattskyldig, problem med rapporteringen och en diskriminerande effekt för leverantörer från andra EU-länder.

4.3.2 Handel och restaurang

IKEM hänvisar till remissvar från branschorganisationer och företag inom detta område för kommentarer på effekterna. Vi vill dock lyfta upp problemet med svinnet av bärkassar som i en dagligvarubutik uppgår till mellan 15 och 20 %. Den största anledningen till svinnet beror på att konsument gör en uppskattning av sitt behov av bärkassar. När man betalat upptäcker man att man behöver ytterligare en kasse. Kassören har då påbörjat registreringen av nästa kund och kan i praktiken då inte ta betalt för den "extra" kassen. Skattebördan för "gratis-kassarna" blir mycket betungande för butikerna.

4.3.3 Tillverkare av alternativa bärkassar

I promemorian refereras till en konsekvensutredning som EU-kommissionen gjort som baserades på erfarenheter och data från Storbritannien. Vi anser inte att relationerna är överförbara på svenska förhållanden. Därför borde Finansdepartementet ha gjort en bättre konsekvensanalys även här.

Som vi tagit upp inledningsvis så har vi undersökt vad som händer med en plastbärkasse efter att den har använts för att bära hem varor i¹⁵. Merparten återanvänds antingen direkt som soppåse (75 %) eller igen som bärkasse (20 %), övriga 5 % går till materialåtervinning eller energiutvinning. De två viktigaste anledningarna till att välja en plastbärkasse är också att den går att använda till soppåse eller som bärkasse. Det innebär därför att om förbrukningen av plastbärkassar sjunker kommer förbrukningen av soppåsar att öka med i stort sett samma belopp.

¹⁴ <https://www.stenarecycling.se/nyheter/tillsammans-gor-vi-plasten-cirkular/>

¹⁵ Del av en undersökning av Novus om allmänhetens inställning till plast. Gjort på uppdrag av IKEM i december 2016. Fråga: Om du väljer en plastbärkasse i butiken, vilka är de vanligaste anledningarna?

4.4 Effekter för enskilda

I promemorian verkar departementet ha missat effekterna av skatten på de mycket tunna frukt- och gröntpåsarna som faktiskt ofta har en volym på mellan 8 och 10 liter. Dessa ska således beskattas med 3 kr per styck vilket innebär ytterligare 3 miljarder.

Om effekten blir att de mycket tunna frukt- och gröntpåsarna tas bort från butikerna kommer dessa att behöva ersättas med påsar i alternativa material. En konsekvensanalys borde även beakta dessa kostnader.

4.5 Effekter för miljön

4.5.1 Påverkan på nedskräpning

Promemorian hänvisar till Håll Sverige Rents rapport om nedskräpning för 2017, "Skräppporten 2018", i vilken det framgår att förekomsten av plastpåsar som skräp i naturen uppgick till i genomsnitt drygt sex plastpåsar per 100 meter strand. Håll Sverige Rent har dock publicerat en skräppport för 2018, "Skräppporten 2019". Av den senaste skräppporten framgår att antalet nedskräpade plastbärkassar minskat med 50 procent på de stränder där mätningarna skett jämfört med året innan¹⁶ Promemorian ger därför en felaktig bild av nedskräpningen.

Mer anmärkningsvärt är dock kommentaren att "Förslaget om skatt på plastbärkassar väntas leda till minskad nedskräpning men hur mycket kommer att påverka nedskräpning är svårt att uppskatta." Om syftet är att minska nedskräpningen och skatten kommer att belasta samhället med kanske uppemot 6 miljarder då är det otroligt att det inte finns en koppling mellan styrmedlet och målsättningen.

Om syftet är att minska nedskräpningen borde regeringskansliet ta del av Naturvårdsverkets arbete med nedskräpning. Enligt myndighetens rapport "Beteenden bakom nedskräpningen"¹⁷ är de vanligaste förklaringarna till att nedskräpning sker att det inte finns några soptunnor i närheten, att skräpet blåser iväg eller att respondenterna tappar skräpet. Baserat på den kunskap som togs fram i studien föreslogs följande åtgärder för att åstadkomma minskad nedskräpning: fokusera på att stärka sociala normer, tydliggöra möjligheterna att göra sig av med skräp och betona det personliga ansvaret. Men den föreslagna skatten på plastbärkassar kommer inte att leda till minskad nedskräpning av dessa.

4.5.2 Påverkan på resursförbrukning

Finansdepartementet har inte gjort någon konsekvensanalys av skattens effekt på resursförbrukningen. I promemorian nämns bara en jämförelse som Naturvårdsverket har gjort och att den "är i linje med en analys som gjordes av det danska Naturvårdsverket". Detta stämmer inte för den danska studien¹⁸ visade att en vanlig plastbärkasse med fast handtag är bäst ur miljösynpunkt, speciellt om man beaktar alla miljöaspekter. Då måste t.ex. en pappersbärkasse återanvändas 43 gånger för att ha samma miljöpåverkan och en tygkasse i ekologisk bomull 20 000 gånger.

Som vi har tagit upp tidigare så kommer en minskad förbrukning av plastbärkassar leda till en motsvarande ökning i förbrukningen av soppåsar. Visserligen är dessa tunnare men de tillverkas idag i huvudsak av fossilplast och inte återvunnen, vilket plastbärkassarna gör. Detta innebär att skatten kommer att öka resursförbrukningen, energianvändningen och utsläppen av koldioxid.

¹⁶ Se sid 34 i Håll Sverige Rents om nedskräpning i Sverige för 2018, "Skräppporten 2019". Rapporten publicerades den 23 april 2019.

¹⁷ Naturvårdsverket 2018 "Beteenden bakom nedskräpning" NV-04016-18

¹⁸ "Life Cycle Assessment of grocery carrier bags" The Danish Environmental Protection Agency, Environmental Project no. 1985, February 2018

Att Finansdepartementet kan påstå att "Totalt sett väntas minskad förbrukning av plastbärkassar att leda till en totalt minskad resursförbrukning och miljöpåverkan." är därför anmärkningsvärt när man inte visar hur man kommer fram till denna slutsats och att det inte stämmer.

Konsekvenserna av skatten på de mycket tunna plastbärkassar bedömer Finansdepartementet som liten då "skattekostnaden för mycket tunna plastbärkassar är att betrakta som låg i förhållande till det förmodade värdet på maten som hanteras." Som vi har påpekat tidigare har dock departementet inte insett att skatten för många av dessa påsar kommer att ligga på 3 kronor. Risken är därför mycket stor att butikerna går över till att färdigförpacka frukten och grönsakerna i mycket högre grad. Kunden blir då styrd att köpa det antal som ligger i förpackningen oavsett behov. Resultatet blir tyvärr att både matsvinnet och förpackningsmängderna ökar.

4.8 Förslagets förhållande till EU-rätten

Finansdepartementet bedömer att förslaget är förenligt med EU-rätten. Det framgår dock inte vad som ligger till grund för denna slutsats och vilka överväganden som har gjorts. Dessa borde ha redovisats. Förenligheten med EU-rätten är ett absolut krav och bristen på motivering gör att det inte är möjligt att bedöma om bedömningen i promemorian är befogad och har substans. En felaktig bedömning avseende EU:s statsstödsregler riskerar få långtgående ekonomiska konsekvenser för enskilda företag i Sverige. Mot bakgrund av detta är det rimligt krav att det finns transparens i motiven för bedömningen.

Vi undrar om skatten kan vara förenlig med EU:s statsstödsregler då den snedvrider konkurrensen mellan tillverkare av bärkassar i olika material samt att den påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

IKEM – Innovations- och Kemiindustrierna i Sverige

Lena Lundberg
Ansvarig för plastråvarufrågor