

Skatt på plastbärkassar

Juni 2019

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att det införs en punktskatt på plastbärkassar avsedda att tillhandahållas konsumenter inom detaljhandeln för att de ska kunna packa eller bära varor. Skatten omfattar inte plastbärkassar avsedda för varaktigt bruk. Skatten tas ut med tre kronor per plastbärkasse. För plastbärkassar med en väggjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger 5 liter ska skatten dock tas ut med 30 öre per plastbärkasse. Skattskyldig ska vara den som yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor, den som från annat EU-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 40 stycken plastbärkassar per tillfälle. Vidare föreslås att det införs ett system med godkända lagerhållare som får uppskjuten beskattning i likhet med annan punktskattelagstiftning. Beskattningsmyndighet är Skatteverket, förutom vid import från tredjeland, då Tullverket är beskattningsmyndighet.

Innehållsförteckning

1	Lagtext.....	5
1.1	Förslag till lag om skatt på plastbärkassar.....	5
1.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	8
1.3	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	9
1.4	Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253).....	13
2	Bakgrund	14
2.1	Sveriges miljömål.....	14
2.2	Skatt på bärkassar enligt EU-rätten	15
2.3	EU:s statsstödsregler	16
2.4	Ekonomiska styrmedel avseende plastbärkassar i andra länder.....	16
3	Skatt på plastbärkassar.....	17
3.1	Skattens huvudsakliga utformning	17
3.2	Skattepliktiga varor	18
3.3	Beskattning per plastbärkasse och skattesats.....	22
3.4	Skattskyldig och skattskyldighet.....	23
3.5	Undantag från skattskyldighetens inträde i vissa fall	25
3.6	Förfarandet	26
3.7	Personuppgiftsbehandlingen	27
3.8	Anmälningdirektivet.....	30
3.9	Följändringar	30
3.10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	31
4	Konsekvensanalys.....	31
4.1	Syfte, alternativa lösningar och ikraftträdande.....	31
4.2	Offentligfinansiella effekter	32
4.3	Effekter för företag.....	33
4.3.1	Producenter och importörer av plastbärkassar	33
4.3.2	Handel och restaurang	34
4.3.3	Tillverkare av alternativa bärkassar.....	34
4.4	Effekter för enskilda.....	35
4.5	Effekter för miljön.....	35
4.5.1	Påverkan på nedskräpning.....	36
4.5.2	Påverkan på resursförbrukning.....	36
4.6	Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna.....	37
4.7	Övriga effekter	38
4.8	Förslagets förhållande till EU-rätten	38
5	Författningskommentarer.....	38
5.1	Förslag till lag om skatt på plastbärkassar.....	38
5.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	45

5.3	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	45
5.4	Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253).....	46

1 Lagtext

1.1 Förslag till lag om skatt på plastbärkassar

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

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

Ord och uttryck i lagen

2 § I denna lag avses med

– *plastbärkasse*: bärkasse som i mer än försumbar omfattning består av plast,

– *bärkasse*: påse, med eller utan handtag, som är avsedd att tillhandahållas konsumenter för att de ska kunna packa varor på en plats där varor tillhandahålls eller bära varor därifrån och som inte är avsedd för varaktigt bruk,

– *plast*: en polymer i den mening som avses 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 den ursprungliga lydelsen, som kan ha tillförts tillsatser eller andra ämnen, med undantag för naturligt förekommande polymerer,

– *naturligt förekommande polymer*: 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,

– *yrkesmässig aktivitet*: sådan aktivitet som utförs av

1. en juridisk person, eller

2. en fysisk person och avser varor som inte är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

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

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

– *import*: införsel av skattepliktig vara 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. Med import avses även att varan frisläpps från ett sådant förfarande eller arrangemang.

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.

Skattepliktens omfattning och skattebelopp

3 § Skatt ska betalas med tre kronor per plastbärkasse, om inte annat följer av andra stycket.

För plastbärkassar som har en väggtjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger fem liter ska skatt betalas med 30 öre per plastbärkasse.

Skattskyldighet

4 § Skattskyldig enligt denna lag är den som

1. godkänts som lagerhållare enligt 7 §,
2. i annat fall än som avses i 1 yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor, eller
3. i annat fall än som avses i 1 från ett annat EU-land yrkesmässigt för in eller tar emot skattepliktiga varor.

5 § Skattskyldig för yrkesmässig 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 deklarerats 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.

Från skattskyldighet enligt första stycket undantas varor som, vid varornas övergång till fri omsättning enligt artikel 201 i förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen, ägs av en godkänd lagerhållare.

6 § Från skattskyldighet enligt 4 § 3 och 5 § första stycket undantas införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som vid varje tillfälle inte överstiger 40 stycken plastbärkassar.

Lagerhållare

7 § Som lagerhållare får godkännas den som

1. i Sverige avser att yrkesmässigt
 - a) tillverka skattepliktiga varor,
 - b) från ett annat EU-land föra in eller ta emot skattepliktiga varor,
 - c) importera skattepliktiga varor från tredjeland, eller
 - d) från godkänd lagerhållare köpa skattepliktiga varor för återförsäljning till näringsidkare,
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.

8 § Om en godkänd lagerhållare försätts i konkurs övergår godkännandet till konkursboet. Konkursboet är skattskyldigt för varor för vilka skattskyldighet enligt 9 § 1 inträder efter konkursbeslutet.

Skattskyldighetens inträde

9 § 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 4 § 2, när den skattepliktiga varan tillverkas,
3. för den som är skattskyldig enligt 4 § 3, när den skattepliktiga varan förs in till Sverige,
4. för den som är skattskyldig enligt 5 §, när skyldighet att betala tull enligt tullagstiftningen inträder eller skulle ha inträtt om skyldighet att betala tull förelegat.

Undantag från skattskyldighetens inträde

10 § 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 förstörts genom oförutsedda händelser eller force majeure,
4. lämnats för avfallsåtervinning, eller
5. återanvänts vid tillverkning av andra varor.

Förfarande och överklagande

11 § 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 5 § är skattskyldig vid import. Sådan skatt ska betalas till Tullverket. För skatt som ska betalas till Tullverket gäller tullagen (2016:253).

12 § Beslut enligt 7 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2020.
 2. Bestämmelserna i 1–6 och 9–11 §§ tillämpas första gången på skattskyldighet som inträder efter utgången av april 2020.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

12 §¹

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 *och* lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter samt uppgifter och handlingar om registrerade mottagare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet blev återkallat.

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 (2019:000) om skatt på plastbärkassar* samt uppgifter och handlingar om registrerade mottagare enligt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik 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 mars 2020.

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 §¹

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, *och* vissa nikotinhaltiga produkter,
14. lagen (2018:1139) om skatt på spel, *och* 14. lagen (2018:1139) om skatt på spel, *och* 15. lagen (2019:000) om skatt på plastbärkassar.

7 kap.

1 §²

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,

¹ Senaste lydelse 2018:1146.

² Senaste lydelse 2018:1892.

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,

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 eller 2 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, *eller*

k) 6 § 1 eller 2 b lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,

l) lagen (2018:1139) om skatt på

l) lagen (2018:1139) om skatt på spel, *eller*

spel,

m) 4 § 1 lagen (2019:000) om skatt på plastbärkassar,

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 §³

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

1. lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på vissa kemikalier i viss elektronik *eller* lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter och inte ska registreras till följd av 7 kap. 1 §, eller
1. lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2016:1067) om skatt på vissa kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter *eller lagen (2019:000) om skatt på plastbärkassar* 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 §⁴

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

³ Senaste lydelse 2018:1146.

⁴ Senaste lydelse 2018:1890.

om skatt på energi, lagen om skatt på energi, lagen
(2016:1067) om skatt på kemikalier (2016:1067) om skatt på kemikalier
i viss elektronik *eller* lagen i viss elektronik, lagen (2018:696)
(2018:696) om skatt på vissa om skatt på vissa nikotinhaltiga
nikotinhaltiga produkter, och produkter *eller lagen (2019:000)*
om skatt på plastbärkassar, och

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2020.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

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, <i>och</i>– lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter. | <ul style="list-style-type: none">– lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,– lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter, <i>och</i>– <i>lagen (2019:000) om skatt på plastbärkassar.</i> |
|---|---|

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 tullagstiftningen gällde den dag då tullvärdet fastställdes.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2020.

¹ Senaste lydelse 2018:702.

2 Bakgrund

2.1 Sveriges miljömål

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. Generationsmålet 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 plastbärkassar:

- 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 framförallt miljö kvalitetsmålen God bebyggd miljö, Hav i balans samt Levande kust och skärgård och Levande sjöar och vattendrag.

Plast är ett mycket användbart material med många fördelar, men som kan orsaka stor skada särskilt då den hamnar i hav och sjöar. Plast som sprids ut i naturen kan orsaka skada för djurlivet i havet. Plast från plastbärkassar och annat skräp bryts över tid ner till så kallade mikroplaster som i slutändan kan hamna i den mat som människor äter.

Den marina nedskräpningen är omfattande. Varje år beräknas mellan 4,8 och 12,7 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. Detta bekräftas av organisationen Håll Sverige Rents mätningar, vilka visar att av de tio mest förekommande skräpkategorierna som återfinns vid svenska stränder är sju av plast; plastfragment, plastpåsar, godisförpackningar och snabbmatsbehållare, engångsbestick, kapsyler och presenningar.

Den nuvarande förbrukningsnivån för plastbärkassar leder till stor nedskräpning och är ett exempel på ett ineffektivt utnyttjande av resurser. Regeringen beslutade den 21 april 2016 om en proposition med förslag att ytterligare förtydliga avfallshierarkin i miljöbalken (proposition 2015/16:166). Avfallshierarkin innebär att man helst ska förebygga avfall, i andra hand förbereda det för återanvändning, i tredje hand materialåtervinna det, i fjärde hand återvinna det och i sista hand bortskaffa det. Ordningen gäller under förutsättning att det är miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt.

2.2 Skatt på bärkassar enligt EU-rätten

Skatt på bärkassar 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 plastbärkassar ska införas och avgöra hur en sådan skatt ska utformas, förutsatt att skatten inte leder till gränsformaliteter och EU-rätten i övrigt respekteras.

I artikel 4.1a av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) anges att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att inom sitt territorium uppnå en varaktig minskning av förbrukningen av tunna plastbärkassar (enligt definitionen plastbärkassar med en vägg-tjocklek under 50 mikrometer). Dessa åtgärder får bestå av nationella minskningsmål, bibehållande eller införande av ekonomiska instrument och begränsningar i fråga om utsläppande på marknaden, under förutsättning att begränsningarna är proportionella och icke-diskriminerande. Åtgärderna får variera på grundval av de tunna plastbärkassarnas miljöpåverkan när de återvinns eller bortskaffas, deras komposteringssegenskaper, livslängd eller specifika avsedda användningsområde.

I förpackningsdirektivets artikel 4.1a stipuleras vidare att de åtgärder som medlemsstaterna vidtar ska omfatta minst ett av två i bestämmelsen angivna alternativ. Enligt det första alternativet ska åtgärder antas 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, eller motsvarande mål fastställda enligt vikt. Enligt det andra alternativet ska instrument antas 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. Mycket tunna plastbärkassar (enligt definitionen plastbärkassar med en vägg-tjocklek under 15 mikrometer som behövs av hygienskäl eller som tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt när detta förhindrar matsvinn) får undantas från åtgärderna enligt båda alternativen. Medlemsstaterna får även vidta åtgärder som gäller plastbärkassar oavsett deras vägg-tjocklek.

Enligt artikel 15 i förpackningsdirektivet ska rådet besluta om ekonomiska styrmedel för att främja realiserandet av de mål som fastställs i direktivet. I avsaknad av sådana åtgärder får medlemsstaterna vidta egna åtgärder för att realisera dessa mål. Av artikel 16 framgår att medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om förslagen till de åtgärder som de tänker vidta inom ramen för direktivet innan de genomför dem. Underrättelse behöver inte ske avseende åtgärder av fiskal art men däremot avseende tekniska specifikationer som hänger samman med fiskala åtgärder för att främja efterlevnaden av sådana tekniska specifikationer. Anmälan ska ske i enlighet med det förfarande som föreskrivs 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). Enligt artikel 1 i anmälningdirektivet avses med teknisk specifikation bl.a. en i ett dokument intagen specifikation som fastställer de egenskaper som krävs av en produkt.

2.3 EU:s statsstödsregler

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat 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 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 är i princip allt statligt stöd förbjudet, om stödet snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen kan 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. Medlemsstaterna ska enligt artikel 108.3 anmäla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder till kommissionen. Innan kommissionen har gett sitt godkännande får åtgärden inte vidtas.

Kommissionen får enligt artikel 108.4 anta förordningar avseende de kategorier av statligt stöd som rådet har fastställt som möjliga att undanta från förfarandet i artikel 108.3. 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.

2.4 Ekonomiska styrmedel avseende plastbärkassar i andra länder

Flera andra EU-länder har infört ekonomiska styrmedel i syfte att minska förbrukningen av plastbärkassar. Nedan redogörs för några av dessa.

I Danmark tas en avgift ut på vissa bärkassar av plast och papper. Avgiftsskyldigheten gäller kassar som är försedda med handtag eller liknande, har en volym om minst fem liter samt lämpligen kan ersättas av en tygkasse eller annat hållbart alternativ. Avgiften beräknas på kassarnas vikt, med en lägre skattesats för papperskassar. Betalningsskyldig är den

som importerar kassar eller förvärvar dessa från en godkänd lagerhållare inom landet.

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

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 bl.a. 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.

3 Skatt på plastbärkassar

3.1 Skattens huvudsakliga utformning

Promemorians förslag: En punktskatt på plastbärkassar införs. Skatten införs genom en ny lag om skatt på plastbärkassar.

Skälen för promemorians förslag

Behovet av styrning och val av styrmedel

Som redogjorts för i avsnitt 2.2 ovan åligger det Sverige enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) att 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. Enligt det direktivet har medlemsstaterna vidare en skyldighet att till Europeiska kommissionen rapportera om den årliga förbrukningen av plastbärkassar från och med den 27 maj 2018.

Till följd av Sveriges åtaganden enligt förpackningsdirektivet har regeringen utfärdat förordningen (2016:1041) om plastbärkassar. Av den förordningen framgår att den som i en yrkesmässig verksamhet tillhandahåller plastbärkassar till konsumenter ska informera om bl.a. plastbärkassars miljöpåverkan och åtgärder för att minska förbrukningen. Vidare ska tillverkare och importörer lämna information till Naturvårdsverket om produktion respektive införsel av plastbärkassar.

Enligt statistik från Naturvårdsverket omsattes totalt 1021 miljoner tunna och 7 miljoner tjocka plastbärkassar på den svenska marknaden år 2017. Det finns indikationer på att detaljhandlarnas informationsplikt har

haft viss effekt på de svenska konsumenternas beteendemönster, vilket har resulterat i en minskning i förbrukningen av plastbärkassar.

Den nuvarande förbrukningsnivån för plastbärkassar leder till ett ineffektivt utnyttjande av resurser och betydande nedskräpning. Dessutom leder nedskräpningen till spridning av mikroplaster. 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. I ljuset av plastbärkassars miljöpåverkan och EU:s kvantitativa mål görs bedömningen att det finns behov av ekonomiska styrmedel i syfte att minska förbrukningen. Enligt avfallshierarkin kommer förebyggande först. Därmed är styrning för minskad förbrukning av plastbärkassar också i linje med avfallshierarkin.

Rätt utformade skatter och andra ekonomiska styrmedel har stor potential att på ett kostnadseffektivt sätt bidra till att uppfylla miljömålen. Punktskatter belastar redan i dag flera andra typer av varor och tjänster som bedöms vara skadliga ur miljösynpunkt eller av folkhälsoskäl. Exempelvis används tobak- och alkoholskatterna för att hålla nere konsumtionen av dessa varor. Genom att införa en skatt på plastbärkassar ökar incitamenten för konsumenterna att minska förbrukningen av plastbärkassar. För att minska förbrukningen av plastbärkassar och styra mot miljömålen föreslås därför att en skatt på plastbärkassar införs.

Lagförslag

Förslaget föranleder införandet av en ny lag om skatt på plastbärkassar, se avsnitt 1.1.

3.2 Skattepliktiga varor

Promemorians förslag: Skatt tas ut på alla typer av plastbärkassar som inte är avsedda för varaktigt bruk.

Med plastbärkasse avses bärkasse som i mer än försumbar omfattning består av plast.

Med bärkassar avses påsar, med eller utan handtag, som är avsedda att tillhandahållas konsumenter för att packa eller bära varor.

Med plast avses en polymer enligt definitionen i Europaparlamentets och rådets förordning om registrering, utvärdering godkännande och begränsning av kemikalier.

Skälen för promemorians förslag: Vilka plastbärkassar som ska omfattas av skatten bör vara tydligt avgränsat för att det ska vara enkelt för en skattskyldig att avgöra om punktskatt ska betalas eller inte. För att åstadkomma en sådan avgränsning bör definitioner införas av plastbärkasse, bärkasse respektive plast. Ledning bör sökas i redan befintliga definitioner.

I unionsrätten finns definitioner av plast i såväl förpackningsdirektivet som det senaste kompromissförslaget (ST 5483 2019 INIT) avseende EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (plastproduktionsdirektivet). I dessa direktiv definieras plast med utgångspunkt i den

definition av polymer som finns 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. Även den definition av plast som finns i förordningen (2016:1041) om plastbärkassar utgår från definitionen av polymer i Reach.

I artikel 3.5 i Reach finns följande definition av 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.”

För det som avses med plast i den här aktuella åtgärden 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 direktivet vara statisk, d.v.s. hänvisa till rättsakten i en viss version. Det innebär att om direktivet ändras kan lagen behöva ändras för att säkerställa att definitionen följer den senaste lydelsen av direktivet.

Till skillnad från vad som gäller enligt definitionen i förpackningsdirektivet bedöms, mot bakgrund av syftet med åtgärden, att även polymerer som inte kan fungera som strukturell huvudbeståndsdel i bärkassar bör omfattas av definitionen av plast.

Naturligt förekommande polymerer som inte har blivit kemiskt modifierade torde i regel inte anses utgöra polymerer vid tillämpningen av artikel 3.5 i Reach. För att dels tydliggöra att dessa naturliga polymerer inte ska anses utgöra plast, dels undvika att omotiverat avvika från vad som anses vara plast enligt plastproduktdirektivet, bör definitionen av plast inte omfatta naturliga polymerer som inte blivit kemiskt modifierade. I förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter finns en definition avseende begreppet naturligt förekommande polymer. Det är lämpligt att använda samma definition även i den föreslagna lagen för att undvika olika definitioner avseende näraliggande begrepp.

Definitionen av plast kommer att inkludera plaster som är biobaserade, plaster som är komposterbara eller på annat sätt nedbrytbara samt plaster från fossilt ursprung. Även om plast från förnybara källor och nedbrytbara plaster kan ha sina förtjänster vid viss användning är inkluderandet av samtliga dessa plaster i linje med flera av skattens syften och minskar därtill den administrativa börda som ett särskiljande utifrån olika ursprung eller innehåll skulle föranleda. Vad gäller sådana kassar som benämns som ”biologiskt nedbrytbara” kan därutöver särskilt nämnas att dessa har tillförts tillsatser som medför att de fragmentiseras till små partiklar som stannar kvar i miljön. Sådana kassar utgör alltså inte någon lösning på nedskräpningen utan kan tvärtom öka föroreningarna.

Plast föreslås därför definieras som en polymer i den mening som avses i artikel 3.5 i Reach, som kan ha tillförts tillsatser eller andra ämnen, med undantag för naturligt förekommande polymerer. Med naturligt förekommande polymerer avses polymerer som förekommer naturligt i miljön och som, om de har genomgått en kemisk process eller behandling eller en fysikalisk mineralogisk omvandling, inte har förändrats i sin kemiska struktur,

Förpackningsdirektivet saknar definition av bärkasse men innehåller däremot definitioner av bl.a. plastbärkassar, tunna plastbärkassar och mycket tunna plastbärkassar. Plastprodukt direktivet innehåller varken någon definition av bärkassar eller plastbärkassar. I det direktivet definieras dock tunna plastbärkassar och då med en hänvisning till definitionen av sådana i förpackningsdirektivet. Förordningen om plastbärkassar innehåller definitioner av såväl bärkasse som plastbärkasse.

På motsvarande sätt som i förordningen om plastbärkassar bör plastbärkassar definieras som en bärkasse som består av plast. För att utgöra en plastbärkasse enligt definitionen bör inte förutsättas att bärkassen uteslutande ska vara konstruerad av plast eller att platen ska utgöra utgör en strukturell huvudbeståndsdel utan snarare förutsätta att platen utgör mer än en försumbar beståndsdel av bärkassen. Bärkassar i vilka plast endast utgör en tillsats i lim eller färg som använts vid tillverkningen är alltså inte avsedda att träffas av definitionen.

Plastbärkasse föreslås därför definieras som en bärkasse som i mer än försumbar omfattning består av plast.

Till ledning för vad som kan utgöra en lämplig definition av bärkassar kan viss ledning sökas i dels avfallsdirektivets definition av plastbärkassar, dels definitionen av bärkassar i förordningen om plastbärkassar. I förpackningsdirektivet definieras plastpåsar som ”bärkassar, med eller utan handtag, av plast och som tillhandahålls konsumenterna på försäljningsställen för varor och produkter”. I förordningen om plastbärkassar definieras bärkassar i stället som ”påse som tillhandahålls för att konsumenterna ska kunna packa och bära varor från den plats där varorna tillhandahålls och som inte är avsedd för varaktigt bruk”.

För att tydliggöra att även påsar utan handtag ska anses utgöra bärkassar och för att undvika att omotiverat avvika från förpackningsdirektivet bör det av definitionen av bärkasse framgå att definitionen omfattar såväl påsar med som utan handtag.

Punktskatten är avsedd att omfatta sådana plastbärkassar av engångskaraktär som typiskt sätt 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, t.ex. s.k. fruktpåsar, godispåsar och fryspåsar. Bärkassar avsedda för varaktigt bruk (s.k. flergångskassar) omfattas inte av punktskatten. 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 t.ex. från PET-flaskor. Vidare omfattas inte bl.a. sopsäckar, avfallspåsar, hundpåsar och små påsar i konsumentförpackning av punktskatten eftersom de inte är avsedda att tillhandahållas för att packa i och bära varor från ett försäljnings- eller varuutlämningsställe.

Det torde vara möjligt att utifrån bl.a. utformning och marknadsföring särskilja de plastbärkassar som typiskt sett är avsedda att tillhandahållas konsumenter för att packa och bära varor. Om en enskild plastkasse i praktiken kommer att användas för det ändamålet eller för annat ändamål bör inte ha någon betydelse för bedömningen av skatteplikten. Det innebär att punktskatten tas ut på plastbärkassar även om de senare rent faktiskt används för annat ändamål än att packa och bära varor eller tillhandahålls näringsidkare.

Bärkasse föreslås därför definieras som en påse, med eller utan handtag, som är avsedd att tillhandahållas konsumenter för att de ska kunna packa eller bära varor från en plats där varor tillhandahålls och som inte är avsedd för varaktigt bruk.

Förbrukningsmålen i förpackningsdirektivet avser endast tunna plastbärkassar med en vägg tjocklek under 50 mikrometer. Vidare får bärkassar som är tunnare än 15 mikrometer och behövs för hygienskäl eller, tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs som lösvikt undantas från förbrukningsmålen. Samtliga plastbärkassar som inte är avsedda för varaktigt bruk, oavsett tjocklek, avses dock omfattas av punktskatten. Detta eftersom även plastkassar och plastpåsar med en tjocklek över 50 mikrometer eller under 15 mikrometer skräpar ned i naturen och leder till spridning av mikroplaster.

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.

Lagförslag

Förslaget behandlas i 1 och 2 §§ i den nya lagen om skatt på plastbärkassar, se avsnitt 1.1.

3.3 Beskattning per plastbärkasse och skattesats

Promemorians förslag: Skatt ska betalas med tre kronor per plastbärkasse. För plastbärkassar som har en vägg tjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger fem liter ska skatt dock betalas med 30 öre per plastbärkasse.

Skälen för promemorians förslag: Skatten syftar till att uppnå förbrukningsmålen i förpackningsdirektivet och därigenom minska nedskräpning, spridning av mikroplaster samt styra mot en mer effektiv resursförbrukning. Fråga uppkommer då 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.

Det första alternativet, en skattesats som uttrycks som ett visst belopp per styck, innebär att olika plastbärkassar beskattas med samma belopp oberoende av storlek eller tjocklek.

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 plastpåsar än mindre och tunnare plastpåsar eftersom de förstnämnda plastpåsarerna regelmässigt torde väga mer än de senare. En sådan beskattning kan resultera i att producenterna styr produktionen mot tunnare och lättare plastpåsar som inte kommer vara möjliga att använda flera gånger. En sådan beskattning skulle alltså riskera att få negativa effekter för målsättningen att minska förbrukningen av plastbärkassar.

Det tredje alternativet, en skattesats som uttrycks som ett belopp per volymenhet plast, torde resultera i en beskattning som liknar en beskattning per viktenhet. En sådan lösning innebär emellertid att plastmaterialets densitet får större genomslag på beskattningen och den torde dessutom vara svårare att administrera än en skatt som tas ut i förhållande till annan enhet.

För att målsättningen med skatten ska uppnås samtidigt som den administrativa bördan begränsas bör en skatt tas ut med ett visst belopp per plastbärkasse. Plastbärkassarna bör samtidigt beskattas på ett sätt som står i rimlig proportion till den plastmängd sådana påsar typiskt sett innehåller.

Skattesatsen bör som huvudregel sättas till tre kronor per plastbärkasse. Skattesatsen är satt på en nivå som förväntas leda till en sådan beteendeförändring hos konsumenter och en sådan minskad efterfrågan på plastbärkassar att Sverige uppnår förbrukningsmålen i förpackningsdirektivet.

När det gäller s.k. mycket tunna plastbärkassar med en vägg tjocklek som understiger 15 mikrometer och som behövs av hygienskal eller tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt får de undantas helt från de nationella minskningsmål som följer av förpackningsdirektivet (se avsnitt 2.2 ovan). Trots detta är det av miljöskäl även angeläget att förbrukningen av dessa kassar minskar (se avsnitt 3.2 ovan). 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 lika-behandlingsskäl bör därför skattesatsen för dessa plastbärkassar sättas till ett lägre belopp för att bättre överensstämna med den plastmängd som

sådana kassar typiskt sett innehåller. Med hänsyn till de olika användningsområdena kan inte heller mycket tunna plastbärkassar anses konkurrera med tjockare plastbärkassar. Det får antas att de mindre och tunnare påsarna huvudsakligen används för sådana ändamål som är orsaken till att de undantas från förbrukningsmålen i förpackningsdirektivet. En förutsättning för att omfattas av den lägre skattesatsen bör dock vara att bärkassen har en volym som inte överstiger fem liter. Detta för att motverka att plastbärkassar med ett annat användningsområde omfattas av den lägre skattesatsen.

Den lägre skattesatsen bör sättas till 30 öre per plastbärkasse. En typisk mycket tunn plastbärkasse antas väga en tiondel av vad en vanlig plastbärkasse i svensk dagligvaruhandel väger. Skattesatsen för bärkassar som är tunnare än 15 mikrometer och som har en volym på maximalt fem liter har bestämts med hänsyn till detta.

Eftersom data om priskänslighet för plastbärkassar saknas kan skattesatsen behöva korrigeras för att skattens syfte ska uppnås.

Lagförslag

Förslaget behandlas i 3 § i den nya lagen om skatt på plastbärkassar, se avsnitt 1.1.

3.4 Skattskyldig och skattskyldighet

Promemorians förslag: Skattskyldig är den som yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor i Sverige, yrkesmässigt låter föra in eller tar emot skattepliktiga varor från annat EU-land eller yrkesmässigt importerar skattepliktiga varor. Med yrkesmässigt avses att aktiviteten antingen utförs av annan person än en enskild person, eller utförs av en enskild person och avser varor som inte är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk. Från skattskyldighet undantas införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som vid varje tillfälle inte överstiger 40 stycken plastbärkassar.

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.

Skälen för promemorians förslag

Skattskyldighet vid yrkesmässig tillverkning, införsel, mottagande och import

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 vad gäller skatt på plastbärkassar. Som utgångspunkt bör därför skattskyldigheten placeras hos den som först befattar sig med de skattepliktiga varorna i Sverige.

Skattskyldig föreslås därför vara den som yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor i Sverige, yrkesmässigt låter föra in eller tar emot

skattepliktiga varor från annat EU-land eller yrkesmässigt importerar skattepliktiga varor. Skattskyldigheten ska inträda vid tidpunkten för tillverkning, införsel, mottagande respektive import.

Definitionen av vilka aktiviteter som anses yrkesmässiga har hämtats från lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter. Det är lämpligt att samma begrepp som används för att avgränsa skattskyldigheten i de lagarna även används i den nu föreslagna lagen.

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 anses 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 görs bedömningen att plastbärkassar är en sådan vara som framställs under sådana förhållanden att det inte finns behov av något generellt undantag från skattskyldighet. I stället kan förväntas att producenter i stor utsträckning ansöker om godkännande som godkänd lagerhållare (se nedan).

Skattskyldighetens utformning innebär i praktiken att ingen beskattning sker om svenska konsumenter tillhandahålls sådana bärkassar som annars är skattepliktiga direkt från säljare i utlandet. Med hänsyn till de skattepliktiga varornas karaktär görs bedömningen att sådan handel endast kan antas ske i närmast obefintlig omfattning och att handeln inte heller påverkas nämnvärt av den föreslagna skatten. Bedömningen görs därför att nackdelarna med att beskatta dessa transaktioner väger tyngre än de begränsade vinster ur miljösynpunkt som sådan beskattning skulle medföra.

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, t.ex. avseende snus och tuggtobak enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt samt lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik, 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 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 utan annat krav på omfattningen än att hanteringen är yrkesmässig. Även grossistföretag som avser att yrkesmässigt återförsälja skattepliktiga varor bör kunna godkännas som lagerhållare.

I likhet med vad som gäller för lagerhållare enligt annan punktskattelagstiftning 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 övriga förhållanden avses 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 transport.

Lagförslag

Förslaget behandlas i 4–9 §§ i den nya lagen om plastbärkassar, se avsnitt 1.1.

3.5 Undantag från skattskyldighetens inträde i vissa fall

Promemorians 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. lämnats för avfallsåtervinning, eller
5. återanvänts vid tillverkning av andra varor.

Skälen för promemorians förslag: 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.

I likhet med vad som gäller lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik 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 plastbärkassar, 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 plastbärkassar är det inte ändamålsenligt att införa en reglering som ger möjlighet till skatteavdrag efter att plastbärkassarna 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 avfallsåtervinning eller återanvänds vid tillverkning av andra varor. För det fall varorna återanvänds 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 bärkassar återanvänds av en godkänd lagerhållare vid framställning av bärkassar som inte omfattas av skatteplikt, exempelvis på grund av att de nya bärkassarna inte kan anses avsedda att tillhandahållas konsumenter för sådant ändamål som medför beskattning enligt lagen.

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.

Lagförslag

Förslaget behandlas i 10 § i den nya lagen om skatt på plastbärkassar, se avsnitt 1.1.

3.6 Förfarandet

Promemorians förslag: Bestämmelserna i skatteförfarandelagen ska som huvudregel vara tillämpliga på skatten på plastbärkassar, vilket innebär att Skatteverket blir beskattningsmyndighet. Vid yrkesmässig import ska dock skatten betalas till Tullverket och i de fallen ska förfarandebestämmelserna i tullagen vara tillämpliga. 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.

Skälen för promemorians förslag

Förfarandet vid beskattning

I skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, finns bestämmelser om förfarandet vid beskattning. SFL tillämpas för alla skatter utom de som särskilt undantas.

Det föreslås att SFL ska tillämpas – i likhet med vad som gäller för de flesta andra punktskatter – även för skatten på plastbärkassar. Av detta följer att reglerna i SFL om bl.a. registrering av skattskyldiga, punktskattedeklaration, tidpunkter för redovisning och betalning av skatt, ränta, förseningsavgift, beslut om punktskatt, omprövning, överklagande, skattekontroll och rätt till ersättning blir tillämpliga. Det innebär även att Skatteverket som huvudregel blir beskattningsmyndighet.

Enligt förslaget är Tullverket beskattningsmyndighet vid yrkesmässig import från tredjeland och förfarandet följer då av bestämmelserna i tullagen (2015:254). Att Tullverket och inte Skatteverket är beskattningsmyndighet i dessa fall motsvarar vad som normalt förekommer enligt annan lagstiftning på punktskatteområdet. Det bedöms lämpligt att denna ordning även gäller för skatten på plastbärkassar.

Beslut angående status som lagerhållare

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. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Lagförslag

Förslaget behandlas i 11 och 12 §§ i den nya lagen om skatt på plastbärkassar, se avsnitt 1.1.

3.7 Personuppgiftsbehandlingen

Promemorians bedömning: Den personuppgiftsbehandling som förslaget om skatt på plastbärkassar 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.

Promemorians förslag: Uppgifter och handlingar hos Skatteverket rörande godkända lagerhållare ska gallras sju år efter utgången av det kalenderår då godkännandet som lagerhållare blev återkallat.

Skälen för promemorians bedömning och förslag: 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 om de agerar yrkesmässigt. 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 i promemorian 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. Dataskyddsförordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer och ska tillämpas fr.o.m. 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 dataskyddsförordningen. Lagen gäller behandling av personuppgifter om enskilda personer men vissa bestämmelser i lagen gäller även behandling av uppgifter om juridiska personer (se 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 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 agerar 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 bl.a. 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 plastbärkassar 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 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 bedöms att den personuppgiftsbehandlingen som förslaget om skatt på platsbärkassar 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.

Lagförslag

Förslaget föranleder en ändring i 2 kap. 12 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, se avsnitt 1.2.

3.8 Anmälningdirektivet

Promemorians bedömning: Förslaget bör anmälas till kommissionen enligt förfarandet i anmälningdirektivet.

Skälen för promemorians bedömning: 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 bl.a. 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 både anmälningdirektivet och förpackningsdirektivet följer därför att förslaget ska anmälas till kommissionen i enlighet med förfarandet i anmälningdirektivet. Eftersom det är fråga om en åtgärd som rör skatt föreligger 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).

Enligt artikel 16.2 i förpackningsdirektivet kan en medlemsstat i samband med en anmälan av en teknisk fråga enligt förpackningsdirektivet ange att anmälan även gäller anmälningdirektivet.

Förslaget bör alltså anmälas till kommissionen och det bör anges att anmälan gäller både förpackningsdirektivet och anmälningdirektivet.

3.9 Följdändringar

Promemorians förslag: Följdändringar görs i skatteförfarandelagen och tullagen.

Skälen för promemorians förslag: Vissa följdändringar behöver ske i annan lagstiftning. I SFL behöver den nya lagen läggas till i uppräkningsarna 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 lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter. Även vid prövning av ansökan om godkännande som lagerhållare enligt lagen på skatt på plastbärkassar 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 uppräkningsarna över lagar som medför skyldighet att betala annan skatt än tull vid import eller införsel till det svenska tullområdet (2 kap. 1 §).

Lagförslag

Förslaget föranleder ändringar i 3 kap. 15 §, 7 kap. 1 §, 26 kap. 8 § och 41 kap. 3 § skatteförfarandelagen och 2 kap. 1 § tullagen, se avsnitt 1.3 och 1.4.

3.10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Den föreslagna lagen om skatt på plastbärkassar träder i kraft den 1 mars 2020. Förutom reglerna om lagerhållare tillämpas den dock först från och med den 1 maj 2020. Ändringarna i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och skatteförfarandelagen träder i kraft den 1 mars 2020. Ändringen i tullagen träder i kraft den 1 maj 2020.

Skälen för promemorians förslag: 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 kan behöva viss tid för att anpassa sina rutiner. Mot denna bakgrund görs bedömningen att skatten ska tas ut från och med den 1 maj 2020. Det är dock lämpligt att Skatteverket ges möjlighet att handlägga ansökningar om godkännande som lagerhållare innan skatten kommer att tas ut (jfr avsnitt 3.4 ovan). Det föreslås därför att lagen träder i kraft den 1 mars 2020 och att reglerna om lagerhållare ska tillämpas från och med detta datum. Övriga bestämmelser ska tillämpas första gången från och med den 1 maj 2020.

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.

4 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslagetts effekter i den omfattning som är nödvändig i det aktuella lagstiftningsärendet och avseende de aspekter som ska belysas enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det sker mot bakgrund av tillgängliga uppgifter och i den omfattning som är möjlig.

4.1 Syfte, alternativa lösningar och ikraftträdande

Syftet med att införa en skatt på plastbärkassar är att minska förbrukningen av plastbärkassar för att uppnå de kvantifierade förbrukningsmålen i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet),

som redogörs för i avsnitt 2.2 ovan. 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. Utan skatt eller annan ökad styrning förväntas Sverige inte klara av att uppnå det uppsatta förbrukningsmålet.

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. Plastpåsar är en av de vanligaste skräpfraktionerna som återfinns vid skräpmätningar på stränder och i stadsmiljö.

Det finns flera möjliga styrmedel för att minska förbrukningen av plastbärkassar, till exempel förbud och informationsstyrmedel. Naturvårdsverket bedömer i en skrivelse till regeringen 2016 (Naturvårdsverkets skrivelse NV-08250-15), med anledning av ett regeringsuppdrag om minskad förbrukning av plastbärkassar, att förbud inte kan anses vara 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. Naturvårdsverket konstaterar samtidigt att prismekanismer är effektiva för att styra efterfrågan och därmed minska förbrukningen av plastbärkassar. Promemorian delar den bedömningen och föreslår därför en skatt på plastbärkassar.

Förslaget innebär att skatt tas ut på bärkassar av plast, med undantag för bärkassar som är avsedda för varaktigt bruk. Skatt ska betalas med tre kronor per plastbärkasse. För plastbärkassar som har en väggtjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger fem liter ska skatt dock betalas med 30 öre per plastbärkasse. Skattskyldig är den som yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor i Sverige, yrkesmässigt låter föra in eller tar emot skattepliktiga varor från annat EU-land eller yrkesmässigt importerar skattepliktiga varor.

4.2 Offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna till följd av ändrade skatte- och avgiftsregler beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner. Den offentligfinansiella effekten av föreslagen skatt på plastbärkassar beräknas till 1,55 miljarder kronor brutto och 1,93 miljarder kronor netto år 2020.

Beräkningarna är baserade på den förbrukning som rapporterats in till Naturvårdsverket (2016:1041). Enligt uppgifter från Naturvårdsverket förbrukades ungefär 1021 miljoner tunna och 7 miljoner tjocka plastbärkassar i Sverige år 2017. Förbrukningen av mycket tunna plastbärkassar, så kallade fruktpåsar, redovisas inte i Naturvårdsverkets rapport men bedöms uppgå till en miljard kassar per år. Information från Svensk handel indikerar att förbrukningen av plastbärkassar minskat med 35 procent mellan 2017 och 2018. Rapporteringen till Naturvårdsverket för 2018 års förbrukning blir färdigställd under våren 2019 och därför kan

den officiella statistiken inte bekräfta detta. Av försiktighets skull har den offentligfinansiella effektberäkningen gjorts utifrån 2017 års siffror vilka justerats ned med 35 procent.

4.3 Effekter för företag

De företag som framförallt berörs av förslaget om skatt på plastbärkassar är företag som tillverkar och/eller importerar plastbärkassar till den svenska marknaden samt företag som säljer eller gratis tillhandahåller plastbärkassar till konsumenter. Dessutom påverkas företag som tillverkar bärkassar av alternativa material.

4.3.1 Producenter och importörer av plastbärkassar

Syftet med skatten är att minska svenska konsumenters förbrukning av plastbärkassar. Detta kommer påverka efterfrågan på plastbärkassar och därmed omsättningen för företag som tillverkar och importerar sådana varor. Producenter och importörer av plastbärkassar är enligt förslaget skattskyldiga. Det bedöms i huvudsak röra sig om samma företag som i dag är skyldiga att rapportera enligt Naturvårdsverkets förordning (2016:1041).

Totalt rapporterade 132 stycken företag in försäljning av plastbärkassar till Naturvårdsverket under 2018. Tio procent av rapportörerna 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 sammanlagt sysselsätter branschen 350–400 personer. Det kan därför antas att större delen av rapportörerna, alltså skattskyldiga företag, är importörer. Det finns företag som importerar plastbärkassar för återförsäljning och företag som direktimporterar plastbärkassar 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 plastbärkassar, 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 (Naturvårdsverkets skrivelse NV-09053-13).

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.

Den stora konsekvensen för producenter och importörer är dock påverkan på försäljningen då de väntas övervältra hela skattekostnaden till sina kunder vilket väntas leda till minskad förbrukning av plastbärkassar.

4.3.2 Handel och restaurang

Förslaget innebär att plastbärkassar blir dyrare vilket påverkar företag som tillhandahåller plastbärkassar till konsument, framförallt gäller detta företag verksamma inom detaljhandeln och restaurangverksamheter med mat för avhämtning.

År 2017 var cirka 18 400 företag registrerade som detaljhandelsföretag (SNI 47). Av dessa var 67 procent att betrakta som mikroföretag med 1–4 anställda. Mindre än en procent av företagen registrerade som detaljhandel hade över 200 anställda. Enligt Svensk handels informationsblad om handelns betydelse för Sveriges ekonomi (2016) arbetade 285 484 personer i detaljhandeln 2016.

År 2017 fanns 26 047 arbetsställen registrerade under branschkode för restaurangverksamhet med mat för avhämtning (SNI 56.100). Under denna bransch kod samsas allt från bland annat korvkiosker och pizzabagare till snabbmatsbilar, kaffeserveringar och vanlig restaurangverksamhet. Samtliga av dessa företag tillhandahåller sannolikt inte plastbärkassar till konsument men en stor del gör det. Över 70 procent av dessa arbetsställen hade mellan färre än fem anställda.

Bärkassar tillhandahålls som en service till konsumenten för att denne ska kunna frakta hem varor. Dagligvaruhandeln i Sverige tar sedan 1970-talet i regel betalt för bärkassar men stora delar av detaljhandeln tillhandahåller bärkassar gratis till kunden. Företag som tillhandahåller plastbärkassar väntas övervältra den ökade kostnaden för plastbärkassar antingen direkt genom priset på bärkassen eller genom att slå ut kostnadsökningen på övriga varor för att fortsätta kunna tillhandahålla plastbärkassar gratis till konsument. Alternativt väljer de att erbjuda konsumenter andra typer av bärkassar, till exempel papperspåsar. Kostnaden för bärkassar är vanligen liten i relation till de varor som avses bäras hem. Dessutom utgör det tryck som ofta finns på bärkassar reklam för butiken där konsumenten handlat vilket innebär billig marknadsföring.

Då skattekostnaden väntas övervältras på konsumenten och skattekostnaden är låg i förhållande till kostnaden för konsumtion väntas införande av skatten inte påverka konkurrensituationen eller lönsamheten för detaljhandeln eller restaurangverksamhet med mat för avhämtning.

4.3.3 Tillverkare av alternativa bärkassar

Förslaget om skatt på plastbärkassar syftar till och förväntas också leda till en minskad efterfrågan på just plastbärkassar. Detta väntas i sin tur leda till en ökad efterfrågan på substitut. Substitut väntas bestå av flegångskassar av plast och pappersbärkassar.

Enligt EU-kommissionens konsekvensutredning över effekterna av styrning mot minskad förbrukning av plastbärkassar, vilken gjordes i samband med tillägg till förpackningsdirektivet, uppskattas att en minskad förbrukning av 1000 engångsplastbärkassar resultera 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 (EU-kommissionens Impact Assessment, 2013).

Enligt Naturvårdsverket finns tre stora producenter av pappersbärkassar i Sverige. Övriga bärkassar importeras vanligen vilket bland annat gynnar importörer av flergångskassar (Naturvårdsverkets skrivelse NV-08250-15).

4.4 Effekter för enskilda

Kostnaden för skatten väntas övervältras på svenska konsumenter.

Utan beteendeförändring som genererar minskad förbrukning av plastbärkassar innebär skatten ökade kostnader för konsumenter av plastbärkassar med totalt 2,9 miljarder kronor per år, i genomsnitt cirka 290 kronor per person och år. Skatten väntas dock leda till minskad efterfrågan på plastbärkassar varför skattekostnaden på längre sikt bedöms minska. Om det uppsatta målet i förpackningsdirektivet om en förbrukning på högst 40 tunna plastbärkassar per år och person nås och fryspåsar och tjockare plastbärkassar minskar i samma utsträckning kommer konsumenternas skattekostnad i genomsnitt att vara cirka 175 kronor per person och år.

För konsumenter tillkommer också den eventuella merkostnad som övergång från plastbärkassar till alternativa kassar, till exempel flergångskassar eller pappersbärkassar, medför.

4.5 Effekter för miljön

Förslaget om skatt på plastbärkassar syftar till att leda till en minskad förbrukning av plastbärkassar. Minskad förbrukning av plastbärkassar leder i förlängningen till flera positiva effekter för miljön. Hur stor påverkan på miljö som skatten får beror på priskänsligheten hos berörda företag och konsumenter. Skattekostnaden förväntas, som tidigare angetts, övervältras på slutkonsumenter men det är inte säkert att det är just bärkassen som belastas. Redan i dag delar många butiker i detaljhandeln ut bärkassar gratis som en service till kunden och detta belastar priset på övriga varor i butiken.

Om skatten övervältras på priset på påsen innebär det att konsumenter måste fatta ett aktivt beslut om att köpa en plastbärkasse. Konsumenters priskänslighet för plastbärkassar är svår att uppskatta. Erfarenheter från andra länder är inte direkt överförbara då svenska konsumenter sedan länge betalat för en stor del av bärkassarna i dagligvaruhandeln. År 2017 införde apotekskedjan Apoteket Hjärtat betalning för plastbärkassar, en krona för mindre och två kronor för större plastbärkassar. Enligt kedjans egen information minskade förbrukningen som följd av detta med över 40 procent (ICA gruppen AB Årsredovisning 2017).

Naturvårdsverkets skrivelse från 2016 (Naturvårdsverkets skrivelse NV-08250-15) innehåller två exempel på butiker som infört eller höjt priset på bärkassar. Klädkedjan Indiska införde 2015 betalning för plastbärkassar. Indiskas kunder fick betala 1 kr för mindre kassar och 2 kr för stora och detta ledde enligt Indiska till en minskad förbrukning av bärkassar med 30 procent. Ett annat exempel som tas upp i Naturvårdsverkets skrivelse är Systembolaget som tagit betalt för sina bärkassar sedan slutet av 90-talet. Vid införandet var priset 1 kr per kasse vilket ledde till att förbrukningen sjönk med närmare 50 procent. I december 2014 höjde företaget priset från 1 kr till 1,50 kr i samband med att man övergick till plastbärkassar tillverkade av sockerrör. Höjningen ledde till minskad förbrukning med 0,8 procent under 2015 samtidigt som företagets omsättning ökade. Naturvårdsverket konstaterar dock att Systembolagets kunder kan vara mindre priskänsliga än andra kunder på grund av varornas natur (Naturvårdsverkets skrivelse NV-08250-15).

Om skattekostnaden överförs till priset på bärkassen och därmed belastar slutkonsumenten så beräknas detta leda till en minskad efterfrågan och därmed till effekter för miljön. Hur stor effekten är, beror på konsumenternas priskänslighet. Det behövs fler observationer för att kunna bestämma hur priskänsliga svenska konsumenter är och därmed vad skatten ger för effekt på förbrukningen av plastbärkassar. Konsumenters priskänslighet kan också variera med viken typ av vara det är som kassen är avsedd att bära hem.

4.5.1 Påverkan på nedskräpning

Minskad användning av plastbärkassar leder i förlängningen till att färre kassar hamnar som skräp i naturen.

Nedskräpning är ett problem som har negativ påverkan på flera av miljömålen, framförallt God bebyggd miljö, Hav i balans, Levande kust och skärgård och Levande sjöar och vattendrag. Plastpåsar är en av de vanligaste skräpfraktioner som återfinns vid kuster och i stadsmiljö. Plastskräp som hamnar i naturen bryts inte ned helt utan fragmenteras till mindre bitar och mikroplaster. Mindre plastbitar i haven är den skadligaste typen av skräp för fåglar och marina djur då de riskerar att missta skräpet för mat. Större plasticskräp utgör också en fara, eftersom djur kan trassla in sig i det. Håll Sverige rent skriver i senaste Skräppporten att under 2017 hittades i genomsnitt drygt sex plastpåsar per 100 meter strand i skräpmätningar. (Håll Sverige rent, Skräppporten 2018).

Förslaget om skatt på plastbärkassar väntas leda till minskad nedskräpning men hur mycket kommer att påverka nedskräpning är svårt att uppskatta.

4.5.2 Påverkan på resursförbrukning

Minskad förbrukning av plastbärkassar innebär som tidigare beskrivits en övergång till andra typer av bärkassar. I regeringsuppdraget om minskad förbrukning av plastbärkassar jämför Naturvårdsverket miljöpåverkan från olika typer av bärkassar. Där konstateras att pappersbärkassar kräver lägre energi- och vattenförbrukning än en plastbärkasse men att utsläppen

från transporter är högre för pappersbärkassar då de väger mer och upptar större volym. Flergångskassar har en avsevärt högre miljöpåverkan än engångskassar och de behöver därför användas betydligt fler gånger för att väga upp sin miljöpåverkan. Naturvårdsverket skriver att en bomullskasse ska användas mellan 130–400 gånger, en kasse av så kallad non-woven polypropen 10–30 gånger och en kasse i återvunnen polyester minst 10 gånger för att väga upp sin miljöpåverkan. Dessa resultat är i linje med en analys som gjordes av det danska Naturvårdsverket, även om det uppskattas att miljöpåverkan från bomullskassar är ännu högre (The Danish Environmental Protection Agency, Life Cycle Assessment of grocery carrier bags, 2018).

Resursåtgång och miljöpåverkan av minskad förbrukning av plastbärkassar beror på hur konsumenter ändrar sitt beteende, både beträffande vilka kassar som man ersätter plastbärkassen med och hur ofta dessa kassar används. Totalt sett väntas minskad förbrukning av plastbärkassar att leda till en totalt minskad resursförbrukning och miljöpåverkan.

Mycket tunna plastbärkassar används ofta för hantering av livsmedel, till exempel i frukt och grönsaker i dagligvaruhandeln. Risken har därför lyfts fram att minskad förbrukning av dessa kassar kan leda till sämre hantering av livsmedel och därmed ökat matsvinn. Denna risk bedöms som liten då skattekostnaden för mycket tunna plastbärkassar är att betrakta som låg i förhållande till det förmodade värdet på maten som hanteras. Dessutom finns alternativ även till denna form av plastkassar i form av flergångspåsar och papperspåsar.

4.6 Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Skatteverket föreslås bli beskattningsmyndighet i samtliga fall förutom när någon som inte är godkänd lagerhållare importerar skattepliktiga varor från tredje land, då Tullverket blir beskattningsmyndighet. Införandet av den nya skatten kommer att innebära ökad arbetsbelastning för de båda myndigheterna.

Som redogjorts för i avsnitt 4.3.1 finns det i dagsläget ungefär 130 aktörer som enligt förordningen (2016:1041) om plastbärkassar är skyldiga att till Naturvårdsverket rapportera hur många plastbärkassar som tillverkas eller förs in till Sverige. Det är rimligt att anta att det totala antalet skattskyldiga enligt den föreslagna lagen huvudsakligen motsvaras av antalet rapporteringsskyldiga enligt förordningen.

För Skatteverket uppstår ökade kostnader till följd av att myndigheten initialt bl.a. behöver utforma administrativa rutiner, utveckla IT-system och ta fram informationsmaterial. Dessa initiala kostnader uppskattas till en miljon kronor. De löpande kostnaderna till följd av förslaget uppskattas till en miljon kronor per år.

Tullverket föreslås bli beskattningsmyndighet när skattskyldiga som inte är godkända lagerhållare importerar skattepliktiga varor från tredjeländ. Tullverkets initiala kostnader uppskattas till 300 000 kronor och de årliga löpande kostnaderna till 250 000 kronor per år.

Beslut enligt lagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Som redogjorts för ovan förväntas det röra sig om en begränsad krets skattskyldiga som kan komma att överklaga beslut från beskattningsmyndigheterna. Eftersom det är ett klart avgränsat varuslag som omfattas av skatteplikt och lagens systematik överensstämmer med annan punktskattelagstiftning förväntas lagen bli lätt att tillämpa för både beskattningsmyndigheterna och de skattskyldiga. Bedömningen görs därför att lagen endast i mycket begränsad omfattning kommer att ge upphov till ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Utgångspunkten är att tillkommande kostnader för Skatteverket, Tullverket och domstolarna kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

4.7 Övriga effekter

Fördelningsmässiga effekter och effekter för jämställdheten uppstår främst i den mån den föreslagna skatten påverkar konsumtionsmönstren för olika grupper. Det är dock svårbedömt då det saknas statistik över hur olika individers konsumtionsutgifter påverkas av den föreslagna skatten. Det kan antas att konsumtionen av plastbärkassar är könsneutral samt rör sig om mycket små kostnader per person och år varför förslaget inte bedöms ha någon påverkan på den ekonomiska jämställdheten.

4.8 Förslagets förhållande till EU-rätten

Vid utformningen av nationella punktskatter måste EU:s statsstödsregler särskilt beaktas. Med hänsyn till syftet och målet med den föreslagna skatten bedöms förslaget kunna göras förenligt med EU:s statsstödsregler. Förslaget kan komma att behöva notifieras.

Förslaget bedöms också vara förenligt med EU-rätten i övrigt.

5 Författningskommentarer

5.1 Förslag till lag om skatt på plastbärkassar

1 §

I paragrafen anges att skatt ska betalas till staten för plastbärkassar enligt lagen. Vad som avses med plastbärkasse anges i 2 §, se kommentaren till den paragrafen.

2 §

I *första stycket* anges vissa ord och uttryck som förekommer i lagen.

Med ”plastbärkasse” avses bärkasse som i mer än försumbar omfattning består av plast. Såväl plast som bärkasse har självständiga definitioner som framgår av bestämmelsen. Om en bärkasse i mer än försumbar omfattning

består av plast får avgöras i det enskilda fallet. En bärkasse som består av både plast och annat material omfattas som huvudregel av definitionen även om bärkassen huvudsakligen består av annat än plast. Bärkassar i vilka plast endast utgör en tillsats i lim eller färg som använts vid tillverkningen omfattas dock inte.

Med "bärkasse" avses påse, med eller utan handtag, som är avsedd att tillhandahållas konsumenter för att de ska kunna packa eller bära varor från en plats där varor tillhandahålls och som inte är avsedd med varaktigt bruk. Huruvida en påse är avsedd att tillhandahållas konsumenter på sådant sätt som träffas av definitionen får i första hand avgöras utifrån påsens objektiva egenskaper. Det saknar betydelse hur påsen rent faktiskt kommer att användas i ett senare skede. Vid bedömningen bör beaktas bl.a. påsens material, storlek och utformning. Förekomsten av handtag eller näringsidkares logotyp är exempel på omständigheter som normalt talar för att påsen är avsedd att tillhandahållas konsumenter inom detaljhandeln för att de ska kunna packa och bära varor. Som exempel på påsar som inte träffas av definitionen kan nämnas s.k. avfallspåsar och fryspåsar som förpackats på ett sådant sätt att det är tydligt att avsikten är att de ska säljas paketerade till slutkonsument. Undantaget för påsar som är avsedda för varaktigt bruk omfattar påsar som är av sådant slag att de typiskt sett återanvänds ett stort antal gånger för samma ändamål som de utformades för. Detta torde i normalfallet framgå tydligt av påsens konstruktion och materialval.

Med "plast" avses en polymer i den mening som avses 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 direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 03/105/EG och 2000/21/EG, som kan ha tillförts tillsatser eller andra ämnen, med undantag för naturligt förekommande polymerer. Hänvisningen är statisk, dvs. den avser direktivet i den ursprungliga lydelsen.

Med "naturligt förekommande polymer" avses polymerer som förekommer naturligt i miljön och som, om de har genomgått en kemisk process eller behandling eller en fysikalisk mineralogisk omvandling, inte har förändrats i sin kemiska struktur. Definitionen har hämtats från 4 § förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter.

Med "yrkesmässig aktivitet" avses sådan aktivitet som utförs antingen av en juridisk person, eller av en fysisk person om den avser varor som inte är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk. Likalydande definitioner finns i lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik och lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter. I lagförslaget används begreppet på så sätt att det anges att en viss aktivitet ska vara "yrkesmässig". Om en sådan aktivitet utförs av en juridisk person anses aktiviteten per definition vara yrkesmässig. För fysiska personer får en bedömning göras om aktiviteten avser produkter som är avsedda för den enskilde 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.

Begreppen ”EU-land” och ”tredjeland” har samma innebörd som i andra punktskattelagstiftningar, t.ex. lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Begreppet ”import” har samma innebörd som i andra punktskattelagstiftningar, t.ex. 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. avser EU-direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

I *andra stycket* definieras begreppen 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.

3 §

I paragrafens *första stycke* fastslås att skatt ska betalas med tre kronor per plastbärkasse, om inte annat framgår av *andra stycket*.

I *andra stycket* anges att skatt ska betalas med 30 öre per plastbärkasse som har en väggjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger fem liter. Rekvisiten avseende väggjocklek och volym är kumulativa, dvs. endast de påsar som uppfyller båda rekvisiten omfattas av den lägre skattesatsen.

4 §

I paragrafen regleras vilka som är skattskyldiga, förutom vad gäller import. Skattskyldighet vid import regleras i 5 §.

Av *första punkten* framgår att den som godkänts som lagerhållare enligt 7 § är skattskyldig. När skattskyldigheten för en godkänd lagerhållare inträder regleras i 9 §. Att varor under vissa förutsättningar kan undantas från skattskyldighet för lagerhållare följer av 10 §.

Av *andra punkten* framgår att den som, utan att vara godkänd lagerhållare, yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor är skattskyldig för dessa. Vad som avses med ”yrkesmässig aktivitet” framgår av 2 §, se kommentaren till den paragrafen. Med tillverkning avses de processer som ger en plastbärkasse dess huvudsakliga karaktärsdrag.

Av *tredje punkten* framgår att den som, utan att vara godkänd lagerhållare, från annat EU-land för in eller tar emot skattepliktiga varor är skattskyldig för dessa. 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 i kommersiellt syfte, 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 en näringsidkare på egen hand för hit

skattepliktiga varor. Det kan t.ex. vara en handlare som reser till ett annat EU-land och förvärvar skattepliktiga plastpåsar, som handlaren själv transporterar hem till Sverige. Det kan också handla om att handlaren beställer skattepliktiga plastpåsar 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 svenske handlaren som blir skattskyldig när varorna förs in till Sverige. Man kan också tänka sig att den svenske handlaren med verksamhet i Sverige beställer skattepliktiga plastpåsar från en säljare i ett annat EU-land och ber att denne transporterar varorna till Sverige. Även i detta fall är den svenske 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 plastpåsar till Sverige och väl i Sverige kontaktar, eller blir kontaktad av, handlare här, åligger det den utländske 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 skatten på plastbärkassar mot bakgrund av varans karaktär, undantaget från skattskyldighet vid små volymer och att det endast är sådant införande och mottagande som sker yrkesmässigt som beskattas. Vad som avses med "yrkesmässig aktivitet" respektive "EU-land" framgår av 2 §, se kommentaren till den paragrafen.

5 §

I paragrafen regleras vem som är skattskyldig då skattepliktiga varor yrkesmässigt importeras från tredjeland och under vilka förutsättningar varor undantas från skattskyldighet i samband med import. Regleringen motsvarar i huvudsak den reglering som finns i 9 § lagen om skatt på kemikalier i viss elektronik.

I första stycket regleras vem som är skattskyldig i de situationer som kan uppkomma då varor importeras.

Av *andra 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 godkänd lagerhållare framgår av 9 § 1. Bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln om skattskyldighet vid yrkesmässig 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.

6 §

Av paragrafen följer att skattskyldighet inte föreligger för införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som vid varje tillfälle inte överstiger 40 plastbärkassar. 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.

7 §

I paragrafens *första stycke* regleras förutsättningarna för godkännande som lagerhållare. Liknande bestämmelser finns i bl.a. 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 således 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.

8 §

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.

9 §

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 bl.a. 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 skattepliktig vara tas till eget försäljningsställe för detaljförsäljning. Med försäljningsställe för detaljförsäljning avses här butikslokal dit allmänheten har tillträde för att göra privata inköp. Fabrikslager, centrallager och andra lager dit allmänheten saknar tillträde ska inte anses utgöra detaljförsäljningsställe. Detta gäller även för det fall sådant lager utgör lager för direktförsäljning till konsument genom distansförsäljning. Huruvida den godkände lagerhållaren avser att ta betalt för plastbärkassar saknar betydelse för skattskyldighetens inträde enligt bestämmelsen. En godkänd lagerhållare blir alltså skyldig att betala skatt för plastbärkassar när dessa tas till eget försäljningsställe för detaljförsäljning, även om avsikten är att plastbärkassarna ska tillhandahållas konsumenter 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, såsom att ge bort varan. Bestämmelsen ska också tillämpas i de fall lagerhållaren tar i anspråk varan för eget bruk.

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 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.

10 §

I paragrafen regleras undantag från skattskyldighetens inträde för godkända lagerhållare. Bestämmelserna innebär att varor för vilka skattskyldighet inträder enligt 9 § 1 ändå inte ska beskattas om något av undantagen i paragrafen är tillämpligt. I sådana fall ska skatt alltså inte redovisas för varorna i punktskattedeklaration. 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 skyldighet 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 9 § 1 b. Efter överföringen inträffar en brand på försäljningsstället vid vilken varan fullständigt förstörs, vilket normalt medför att varan undantas från skattskyldighet (10 § 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 9 § 1.

I *andra punkten* anges att skattepliktig vara som levereras till 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 8 § 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 förstörts genom oförutsedda händelser eller force majeure. Bestämmelsen är tillämplig exempelvis då 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 lämnats för avfallsåtervinning. Bestämmelsen möjliggör för lagerhållare att inte betala skatt för varor som är skadade, eller av andra anledningar är osäljbara, om de återvinns. Med avfallsåtervinning avses åtgärder där varan tas om hand på ett miljö- och hälsomässigt acceptabelt sätt och där materialet upparbetas till nya produkter, material eller ämnen som inte ska användas som bränsle eller fyllnadsmaterial.

Enligt *femte punkten* undantas en skattepliktig vara som återanvänts vid tillverkning av andra varor. Bestämmelsen möjliggör för lagerhållaren att själv återanvända skattepliktiga varor 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.

11 §

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 överklagandereglerna i dessa lagar blir tillämpliga på merparten av de beslut som fattas enligt lagen om skatt på plastbäckassar.

12 §

Av paragrafens *första stycke* framgår att beslut enligt 7 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. De beslut som avses är godkännande som lagerhållare och 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.

5.2 Förslag 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. Uppräkningen kompletteras med lagen om skatt på plastbärkassar.

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

3 kap.

15 §

Paragrafen innehåller en uppräkning av de skattelagstiftningar som avser punktskatt. Syftet med uppräkningsen är att legaldefiniera vad som avses med punktskatt när begreppet används i andra bestämmelser i lagen.

Paragrafen ändras på så sätt att uppräkningsen kompletteras med lagen om skatt på plastbärkassar.

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 uppräkningsen kompletteras med en ny punkt 10 m), som hänvisar till 4 § 1 lagen om skatt på plastbärkassar. Den nya punkten innebär att Skatteverket ska registrera den som godkänts som lagerhållare enligt lagen om skatt på plastbärkassar.

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 §. Uppräkningen i första punkten kompletteras med lagen om skatt på plastbärkassar. 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 plastbärkassar.

5.4 Förslag 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 plastbärkassar.

