

YTTRANDE

2019-09-06 Ärendenr:
NV-05115-19

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Finansdepartementets promemoria Skatt på plastbärkassar (Fi2019/02465/S2)

Sammanfattning

Naturvårdsverket **tillstyrker** regeringens förslag om att införa en punktskatt på plastbärkassar enligt den utformning som beskrivs i promemorian.

Därutöver vill Naturvårdsverket **framföra följande synpunkter:**

- Siffrorna på omsättning av plastbärkassar 2017, antal producenter och importörer samt antal rapporteringsskyldiga stämmer inte med Naturvårdsverkets statistik. Beräkningen av offentligfinansiella effekter kan med fördel baseras på Naturvårdsverkets statistik gällande inrapporterade siffror för 2018 (avsnitt 3.1, 4.2, 4.3.1 och 4.6)
- Naturvårdsverket vill påpeka att promemorians förslag, om att skatt tas ut på alla typer av plastbärkassar som inte är avsedda för varaktigt bruk, kan leda till gränsdragningsproblem. Det finns risk att plastbärkassar som inte har den kvalitet som flergångsanvändning kräver ändå säljs som plastbärkassar avsedda för varaktigt bruk för att undvika beskattning på dessa (avsnitt 3.2)
- Naturvårdsverket vill understryka vikten av att följa upp effekten av skatten och vid behov justera skattenivån (avsnitt 4.5)
- Naturvårdsverket vill förtydliga promemorians beskrivning av miljöpåverkan från olika typer av bärkassar samt beskrivningen av kassar som benämns som ”biologiskt nedbrytbara” (avsnitt 3.2 och 4.5.2)

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket anser att den föreslagna skatten på plastbärkassar är ett lämpligt val av styrmedel vilket stöds av en väl genomförd styrmedelsanalys. Naturvårdsverket bedömer att det förslag som läggs i promemorian kan

förväntas bidra till minskad nedskräpning och spridning av mikroplaster vilket är huvudsakliga skäl till att Naturvårdsverket tillstyrker förslaget.

Naturvårdsverket arbetar i samverkan med Svensk Handel, Svensk Dagligvaruhandel, Visita och Håll Sverige Rent för en minskad förbrukning av plastbärkassar i Sverige. Naturvårdsverket ser att flera framsteg gjorts i detta arbete under de senaste åren, men det behövs ytterligare styrmedel för att Sverige ska uppnå EU:s mål om att förbruka maximalt 40 plastbärkassar per person och år till slutet av 2025 och minska spridningen av mikroplaster i naturen.

Avsnitt 3.1 Skattens huvudsakliga utformning

På sidan 17 i promemorian uppges att det omsattes totalt 1021 miljoner tunna och 7 miljoner tjocka plastbärkassar på den svenska marknaden år 2017, vilket inte stämmer med Naturvårdsverkets statistik. Naturvårdsverkets statistik¹ gällande inrapporterade siffror visar att det omsattes 1140 miljoner tunna och 38 miljoner tjocka plastbärkassar på den svenska marknaden år 2017. Naturvårdsverkets sammanställning för 2018 års rapportering är nu färdigställd och visar att det förbrukades ungefär 1 020 miljoner tunna och 67 miljoner tjocka plastbärkassar under 2018.

Avsnitt 3.2 Skattepliktiga varor

Naturvårdsverket tillstyrker regeringens förslag om att alla plastbärkassar, som inte är avsedda för varaktigt bruk, oavsett tjocklek ska omfattas av punktskatten. Naturvårdsverket tillstyrker regeringens förslag om att definitionen av plast även ska inkludera plaster som är biobaserade, plaster som är komposterbara eller på annat sätt nedbrytbara, mot bakgrund av att det ur nedskräpningssynpunkt och spridning av mikroplaster inte har någon betydelse vad plasten har för ursprung.

Naturvårdsverket vill dock påpeka att promemorians förslag, om att skatt tas ut på alla typer av plastbärkassar som inte är avsedda för varaktigt bruk, kan leda till gränsdragningsproblem. Begreppet avsedd för varaktigt bruk definieras inte i lagtexten men beskrivs närmare på sidan 18 och 21 i promemorian. Naturvårdsverket anser att det är otydligt vem som ska göra bedömningen om plastbärkassen är avsedd för varaktigt bruk eller ej. Om bedömningen görs utifrån tillverkarens eller importörens angivelse och om det enda kravet på plastbärkassen är en vägg tjocklek på över 15 mikrometer, kan det finnas risk att plastbärkassar som inte har den kvalitet som flergångsanvändning kräver, ändå säljs som plastbärkassar avsedda för varaktigt bruk för att undvika beskattning på dessa. Detta gränsdragningsproblem finns redan i befintlig lagstiftning eftersom plastbärkassar avsedda för varaktigt bruk inte omfattas av förordning (2016:1041) om plastbärkassar. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att bedömningen om vilka kassar som är avsedda för varaktigt bruk överensstämmer mellan den befintliga förordningen och de nya bestämmelser som införs.

På sidan 20 i promemorian nämns att ”Vad gäller sådana kassar som benämns som ”biologiskt nedbrytbara” kan därutöver särskilt nämnas

¹ <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Plastbarkassar/>

att dessa har tillförts tillsatser som medför att de fragmentiseras till små partiklar som stannar kvar i miljön”. Naturvårdsverket vill förtydliga att det kan finnas kassar som benämns som biologiskt nedbrytbara utan att de har tillförts tillsatser med nämnda funktion (det vill säga att de *kan ha* tillförts tillsatser).

Avsnitt 4.2 Offentligfinansiella effekter

På sidan 32 i promemorian uppges, liksom i avsnitt 3.1, förbrukningssiffror för 2017 som inte stämmer med Naturvårdsverkets statistik. Beräkningen av offentligfinansiella effekter kan därför vara missvisande. Beräkningen kan med fördel istället baseras på Naturvårdsverkets statistik gällande inrapporterade siffror för 2018 som Naturvårdsverket bedömer är mer tillförlitliga än motsvarande siffror för 2017.

Naturvårdsverkets erfarenhet från tillsynen är att de nya bestämmelserna om rapportering inte hade nått alla berörda aktörer vid det första rapporteringstillfället. Mot den bakgrunden bedömer Naturvårdsverket att det finns en möjlighet att siffrorna för 2017 inte helt överensstämmer med det faktiska antalet plastbärkassar som tillverkades eller fördes in till Sverige. Metoder för att komma i kontakt med berörda aktörer och rutiner för tillsyn har arbetats fram och producenterna har enligt vår bedömning nu fått bättre kännedom om kravet på rapportering.

Avsnitt 4.3.1 Producenter och importörer av plastbärkassar

På sidan 33 i promemorian uppges att 132 företag rapporterade försäljning av plastbärkassar under 2018, vilket inte stämmer med Naturvårdsverkets statistik. I samma stycke uppges också att tio procent av rapportörerna stod för ungefär 96 procent av mängden inrapporterade bärkassar. Naturvårdsverkets statistik visar att cirka 80 företag rapporterade försäljningsuppgifter under 2018 och att de tio aktörer som 2018 rapporterade flest antal kassar stod för ungefär 93 procent av den totala mängden inrapporterade bärkassar.

Avsnitt 4.5 Effekter för miljön

Naturvårdsverket förstår svårigheterna med att på förhand bedöma hur stor påverkan på miljö som skatten får eftersom det beror bl.a. på priskänsligheten hos berörda företag och konsumenter. Naturvårdsverket vill understryka vikten av att följa upp effekten av skatten och vid behov justera skattenivån för att säkerställa att avsedd effekt på förbrukningen av plastbärkassar uppnås.

Avsnitt 4.5.2 Påverkan på resursförbrukning

Med en minskad förbrukning av plastbärkassar finns en risk att konsumenter byter ut dessa mot flergångskassar eller bärkassar av andra material. På sidorna 36–37 i regeringens promemoria hänvisas till Naturvårdsverkets skrivelse NV-08250-15 där Naturvårdsverket jämfört miljöpåverkan från olika typer av bärkassar.

Naturvårdsverket vill förtydliga att när det gäller valet av material i kassar så finns idag flera studier som visar på olika resultat. Naturvårdsverket saknar data som på ett säkert sätt visar att något material är bättre eller sämre när det gäller dess miljöpåverkan. De studier som gjorts har dock inte innefattat aspekten nedskräpning. Alla kassar har en miljöpåverkan oavsett vilket material de är

gjorda av men just när det handlar om nedskräpning så är plast det material som har störst negativ effekt på miljön.

Avsnitt 4.6 Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

På sidan 37 i promemorian uppges att det finns ungefär 130 företag som är skyldiga att rapportera till Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets statistik visar att cirka 80 företag rapporterade plastbärkassar under 2018.

I samma stycke på sidan 37 står vidare att ”det är rimligt att anta att det totala antalet skattskyldiga enligt den föreslagna lagen huvudsakligen motsvaras av antalet rapporteringsskyldiga enligt förordningen”. Att anta att antalet skattskyldiga motsvaras av antalet rapporteringsskyldiga bör vara rimligt men vi kan idag inte uppskatta antalet genom att utgå från det antal som har rapporterat för 2018. Detta beror på att bestämmelsen om rapporteringskrav för mycket tunna plastbärkassar ännu inte har trätt i kraft. Enligt förordning om ändring i förordningen (2016:1041) om plastbärkassar ska uppgift om antal mycket tunna plastbärkassar för första gången lämnas för kassar som tillverkas eller förs in under kalenderåret 2019. Rapportering ska ske till Naturvårdsverket senast den 31 mars efterföljande kalenderår. Naturvårdsverket saknar uppgift om hur många aktörer som kommer att omfattas av bestämmelsen och Naturvårdsverket kommer tidigast den 31 mars 2020 ha uppgifter om antal mycket tunna plastbärkassar samt antal aktörer som rapporterat dessa.

Beslut om yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, handläggarna Dag Lestander och Malin Göransson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför nammunderskrifter.

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till:
Miljödepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se