

**Diarienummer:** Fi2019/02465/S2  
**Inskickat:** 190910  
**Ansvarig tjänsteman:** Daniel Liljeberg

**Från:**  
Svensk Dagligvaruhandel

**Till:**  
Finansdepartementet

## Promemoria om skatt på plastbärkassar

Svensk Dagligvaruhandel tackar för inbjudan att svara på remiss angående Finansdepartementets promemoria om skatt på plastbärkassar.

Svensk Dagligvaruhandel är branschorganisationen för dagligvaruhandeln i Sverige. Våra medlemsföretag är Axfood AB, Bergendahls Food AB, Coop Sverige AB, ICA Sverige AB, Ikea Foods, Lidl Sverige KB och Livsmedelshandlarna. Tillsammans står vi för drygt 95 % av dagligvaruhandeln i Sverige, med butiker över hela landet. Dagligvaruhandeln sysselsätter runt 95 000 personer, varav en tredjedel är unga (15-24 år). Dagligvaruhandeln erbjuder idag plastbärkassar (som huvudsakligen är av förnybart och/eller återvunnen plast), fruktpåsar, papperskassar samt flergångskassar. I dagligvaruhandeln finns ett särskilt tydligt konsumentbehov att kunna packa och bära hem sina inköpta livsmedel i något.

Svensk Dagligvaruhandel (SvDH) avstyrker förslaget av huvudsakligen två skäl:

1. Det saknas evidens vad gäller skattens faktiska miljöeffekter och förslaget är dessutom inte det mest miljömässigt optimala och riskerar att undergräva dagligvaruhandelns miljöambitioner och satsningar. Det går att ifrågasätta om det verkligen är en grön skatteväxling.
2. Den ekonomiska analysen brister. Skatteintäkterna från en plastbärkasseskatt är överskattade.

Nedan presenteras mer ingående fakta och argument till varför Svensk Dagligvaruhandel avstyrker förslaget.

Svensk Dagligvaruhandel förordar att om en skatt på plastbärkassar ändå ska införas måste den ta hänsyn till innehållet i de plastbärkassar som beskattas. Differentiering utifrån den miljöpåverkan plastbärkassens material och

produktionsprocess ger upphov till är inte bara rimligt utan nödvändigt.

## Övergripande

I en bärkasses livscykel finns olika sorters miljöpåverkan, från materialutvinning till kundens slutliga hantering. Vid utformning av styrmedel för att hantera nedskräpning från plastbärkassar är det nödvändigt att ha ett helhetsperspektiv. Införs skatten som föreslaget kommer den att styra mot en totalt ökad miljöpåverkan. Ett sätt att hantera detta är att göra en tydlig differentiering av skatten där förnybara och återvunna material får en betydligt lägre skatt. Om en differentiering inte sker kommer kunden styras mot att välja en matkasse med högre miljöbelastning eftersom en plastbärkasse av förnybart eller återvunnet material, som dessutom går att återvinna till nya produkter, är ett bättre miljöval ur ett livscykelperspektiv.

Att plast som material alltid är dåligt är något som är långtifrån sant. Det är en bild som införandet av skatten kommer att befästa mot konsument och som riskerar att leda till än mer miljöpåverkan om kunden väljer bort plast där den fyller en viktig funktion för tex för minskat matsvinn och lättare transporter. Plast som kommer från förnybara/återvunna källor och återvinns är inte problemet.

Däremot är nedskräpning alltid dåligt och ska självklart styras bort ifrån. Men en skatt på plastbärkassar kan inte anses bidra till någon reell minskning. Dagligvaruhandeln finansierar redan idag flera positiva åtgärder för minskad nedskräpning som information till skolor och skräpplockardagar med skolungdomar och idrottsföreningar. Insatser som riskerar minska eftersom de finansierats av intäkter från plastbärkassarna.

Den föreslagna skatten riskerar inte bara öka den totala miljöbelastningen utan bromsar även utveckling av nya plastmaterial. Forskare på Chalmers och Lunds Universitet är t.ex. på god väg att framställa miljövänlig plast som brytas ner och försvinner efter bara några månader i jord och lämnar inga giftiga rester efter sig. Projektet har fått 7,5 miljoner kronor från det statliga forskningsrådet Formas.

## Fördjupning – varför dagligvaruhandeln avstyrker förslaget

Ej överensstämmande med Sveriges miljömål

I promemorian framhålls att användandet av plastbärkassar påverkar fyra av de strecksatser under Generationsmålet:

- 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.

SvDH vill framhålla att den föreslagna skatten på plastbärkassar i syfte att packa eller bära varor från affären inte främjar dessa mål utan i flera avseenden försämrar möjligheterna att uppnå nämnda målsättningar. Detta eftersom alternativen till plastbärkassen är sämre ur många miljömässiga perspektiv.

Som framgår av promemorian är själva syftet med skatten att minska förbrukningen av plastbärkassar. Men även framgent kommer hushållen att ha ett behov att packa och bära hem varor från butik. Den relevanta frågeställningen blir därför hur hushållens alternativ till plastbärkassen står sig ur ett miljöperspektiv.

Den danska motsvarigheten till Naturvårdsverket, Danish Environmental Protection Agency, publicerade i februari 2018 en livscykelanalys av plastbärkassar från matbutiker.<sup>1</sup>

1. Den "vanliga" plastbärkassen klarade kravet om 22 liter volym samt 12 kg vikt. Enligt studien krävdes två blekta och oblekta papperspåsar för att uppfylla samma krav. Detta är det produktval svenska konsumenter står inför idag.
2. Av de femton miljöindikatorer som mättes bedömdes LDPE- (Low-density polyethylene) plastpåsen utgöra det minst skadliga alternativet i nio stycken samt placerade sig om andra eller tredje bästa alternativ bland flera av de övriga indikatorerna.
3. För att uppnå samma miljöprestanda som den vanliga plastbärkassen, om den används som soppåse, behöver blekta och oblekta papperspåsar återanvändas 43 gånger och en tygpåse av ekologisk bomull hela 20 000 gånger.

Det naturliga alternativet till plastbärkassen är för närvarande pappersbärkassen. Enligt den danska studien behöver en sådan alltså användas 43 gånger för att uppnå samma miljöprestanda som en plastbärkasse. Redan denna klart negativa miljöeffekt borde göra en skatt på enbart plastbärkassar i handeln otänkbar.

### Begränsad effekt på nedskräpningsproblematiken i Sverige

Bekymret med nedskräpning i natur, hav och längs våra kuster är påtagligt. Dock är det viktigt att vara noggrann kring vad nedskräpningen består av och vilka källorna är. Enligt Håll Sverige Rents skrärappport 2019 utgör plast 7 procent av

<sup>1</sup> Life Cycle Assessment of grocery carrier bags Environmental Project no. 1985 February 2018, Danish Environmental protection agency

nedskräpningen i större tätorter. Men inom denna kategori är det följande föremål som är de fem vanligaste:

1. Plast övrigt
2. Godis- snacks- och glassförpackning
3. Mat-/dryckesförpackning/Mugg
4. Cellofan från cigarettpaket
5. Snusdosa

Kategorin *Plast övrigt* är oidentifierbara plastbitar som inte har någon kategori. Alltså inte plastbäckassar.

Håll Sverige Rent mäter även nedskräpning i parker. Plasten är mer vanligt förekommande där än i större tätorter men plastbäckassen återfinns inte heller där utan samma fem kategorier som i större tätorter utgör de fem vanligaste om än i något annan följd.

Att plastbäckassen så sällan förekommer i nedskräpning i tätorter och parker kan ha att göra med att den har ett sekundärvärde efter sin primärfunktion – att ta hem varor från butik, nämligen att användas som soppåse. Den är i den meningen cirkulär.

Nedskräpningen i havet är om än ett ännu större problem än nedskräpningen på land. Bland nedskräpningen av stränder och hav förefaller plasten utgöra ett klart större problem. Plastbäckassen är enligt Håll Sverige Rent också mer vanligt förekommande på stränderna.<sup>2</sup> Dock finns det starka skäl att tro att en stor del av nedskräpningen av svenska stränder och hav inte beror på nedskräpning i Sverige utan pga. att skräp förs till Sverige från andra länder. Bohuskusten anses vara en av Europas mest nedskräpade kuststräckor men den är ingalunda den mest folkrika. En stor del av skräpet kommer säkerligen från andra länder.

Nedskräpningen på land, på våra stränder och i havet kommer att minska på ett högst försumbart vis om plastbäckassen, enbart i Sverige, beskattas så hårt att förekomsten av den kraftigt minskar eller helt försvinner. Det är andra kategorier av föremål som står för lejonparten av nedskräpningen och framförallt så kommer föremålen från andra länder när det gäller strand- och havsnedskräpning.

#### Näringslivets/dagligvaruhandelns initiativ undergrävs

Dagligvaruhandeln har sedan informationsskyldigheten infördes 1 juli 2017 arbetat extra aktivt med plastbäckassefrågan. Svensk Dagligvaruhandel har samordnat en samverkansgrupp, i vilken Naturvårdsverket och andra branschorganisationer deltagit. Det finns en särskild branschöverenskommelse undertecknad av Svensk

<sup>2</sup> Håll Sverige Rent, Skräppapport 2019

Dagligvaruhandels medlemsföretag vad gäller just plastbärkassen.<sup>3</sup>

Bland annat har medlemmarna tillsammans förbundit sig att bidra till att den årliga förbrukningsnivån inte överskrider 90 tunna plastbärkassar per person och år senast den 31 december 2019 respektive 40 tunna plastbärkassar per person och år senast den 31 december 2025, eller motsvarande mål fastställda enligt vikt. Dagligvaruhandeln följer Naturvårdsverkets vägledning vad gäller informationsskyldigheten.

Viktigt att framhålla är också att samtliga SvDH:s medlemmar frivilligt förbundit sig att senast 2020 endast erbjuda plastbärkassar som är av förnybart och/eller återvunnet material. Detta har krävt investeringar från företagens sida som ur ett strikt företagsekonomiskt perspektiv inte alltid varit motiverade.

Redan under början av 2019 bedöms minst 80 procent av plastbärkassarna som säljs av SvDH:s medlemmar bestå av förnybart eller återvunnet material. Alla medlemmar gör bedömningen att överenskommelsen om 100 procent förnybart/återvunnet kommer att nås 2020.

Branschen har genom Svensk Plaståtervinning byggt Europas största och effektivaste anläggning för plastsortering i Motala. Anläggningen är helt automatiserad och sorterar olika plastsorter med maximal exakthet och kvalitet vilket säkerställer att så mycket som möjligt kan användas till nya plastprodukter.

Även den typen av investeringar vilar på att staten tar sitt ansvar och särskiljer mer miljöfarliga material och produktionsmetoder från förbättrade material, återvinning och förnybara material.

Införandet av en skatt på plastbärkassar innebär att en signal skickas till dagligvaruhandeln att det inte lönar sig att vara proaktiv och tidigt göra investeringar för en bättre miljö eftersom lagstiftning ändå i ett senare skede kan kullkasta dessa initiativ.

Om skatt på alla plastbärkassar införs kommer det ligga på handeln att kommunicera till konsumenterna att en skatt införs och då kommer det bli svårt att förklara varför skatt införs på de av förnybart och återvunnet material.

Skatt på plastbärkassar leder till ökade livsmedelsutgifter för hushållen

Beskattningen av plastbärkassar är uttryckligen en beskattning av handeln generellt och dagligvaruhandeln i synnerhet vilket framgår av formuleringen i 2 § att med bärkasse avses en ”påse, med eller utan handtag som tillhandahålls konsumenter för att de ska kunna packa varor på en plats eller bära varor därifrån och som inte är avsedd för varaktigt bruk”.

---

<sup>3</sup> <https://www.svenskdagligvaruhandel.se/riktlinjer/branschoverenskommelser/plastbarkassar/>

Det är alltså inte materialet som i sig avgränsar skatten utan funktionen – att packa eller bära varor från affär som beskattas.

Promemorian gör detta ytterligare tydligt i formuleringen s.21 "Vidare omfattas inte bl.a. sopsäckar, avfallspåsar, hundpåsar och små påsar i konsumentförpackningar av punktskatten eftersom de inte är avsedda att tillhandahållas för att packa i och bära varor från ett försäljnings- eller varuutlämningsställe."

Det är återigen funktionen som utgör avgränsning och grund för skatten och inte materialets skadlighet vid produktion eller risk för nedskräpning. Andra produkter som kan vara producerade på ett mer miljökadligt vis och som mycket väl kan stå för mer nedskräpning räknas upp men undantas från beskattning för att de inte är avsedda för att packa eller bära varor från en butik.

Denna beskattning av butiksköp för hushållen kan lätt sättas i ett hushållsekonomiskt sammanhang. Om ett hushåll köper livsmedel för 100 kronor i en butik är det rimligt att tänka sig att en plastpåse krävs för att bära hem varorna. Enligt promemorian ska denna påse beskattas med tre kronor.

Den föreslagna skatten på plastbärkassar, enkom när de används för att bära hem varor från en butik, innebär i exemplet en höjd skatt med tre procent. Skatt på plastbärkassar får i allt väsentligt samma effekt som en höjd moms på livsmedel.

Mervärdesskatteutredningen SOU 2006:90 konstaterade att nuvarande moms på 12 istället för 25 procent procentuellt gynnar den lägsta inkomstdecilen mest med 2,56% i ekonomisk standard och den översta decilen minst med 1,02% i ekonomisk standard.

Höjd skatt på plastbärkassar torde få motsvarande fördelningseffekt fast åt motsatt håll.

Skatteintäkt från skatt på plastbärkassar kommer att minska

I promemorian görs bedömningen att skatten på plastbärkassar kommer att göra att konsumtionen av plastbärkassar minskar och att skatteintäkterna därför kommer att falla.

SvDH gör bedömningen att promemorian underskattar den minskade konsumtionen och därför överskattar intäkterna från plastbärskatten.

År 2015 infördes i England en skatt på plastbärkassar på 5 pence. Konsumtionen har sedan 2014 fallit från 140 plastpåsar per person till 19 plastpåsar. Eftersom konsumenterna har alternativ till plastbärkassen finns det skäl att tro att en

liknande utveckling kan ske i Sverige.

Men en viktig faktor är också vilka beslut de större handelsaktörerna tar. I England bidrog Tescos beslut att vid halvårsskiftet 2017 helt upphöra att sälja plastbärkassar för engångssyfte starkt till den numera låga försäljningen i England.

Oavsett hur mycket försäljningen av plastbärkassar minskar är det centrala för SvDh att de plastbärkassar som faktiskt säljs är de mest miljömässigt hållbara vilket förslaget inte skulle leda till eftersom det behandlar alla plastbärkassar på samma vis.

I promemorian föreslås också en skatt på 30 öre på tunna plastpåsar (under 15 mikrometer väggtjocklek) och volym under fem liter. SvDh varken tillstyrker eller avstyrker det förslaget.

Dock gör SvDh bedömningen att den föreslagna skatten kommer att ha än mer dämpande inverkan på försäljningen av produkten vilket torde innebära att den offentliga finansiella effekten blir klart begränsad.

#### Saknas en analys av risken för smuggling

I promemorian föreslås skattskyldighet inträda vid tillverkning, införsel, mottagande och import av plastbärkassar. SvDh ser en risk för att olagliga aktörer ser en möjlighet att tjäna pengar på smuggling.

Genom skatten kommer plastbärkassen att kosta sju kronor för konsumenten i alla butiker i Sverige. Den som på olaglig väg kan undgå plastbärkasseskatten kan därför tjäna tre kronor till per plastpåse.

Antag att plastbärkasse väger 16 gram. Det innebär att till exempel 800 000 plastbärkassar som är enkla och tåliga att transportera på en långtradare väger 12,8 ton. Den nya skatten ökar värdet på en sådan last med 2,4 miljoner kronor.

Det kan inte uteslutas att brottsliga aktörer ser en "affärsidé" i att föra in något så banalt som plastbärkassar in i Sverige. Givet Tullverkets viktiga ansvar att stoppa införsel av till exempel narkotika och olagliga vapen är det kanske inte prioriterat att ge Tullverket ansvar att också leta efter plastbärkassar.

Inte desto mindre ser SvDh en risk för att andra aktörer kan vilja ägna sig åt detta för att på så vis tjäna pengar och bedriva orättvis konkurrens mot våra medlemsföretag.

Alternativ - Differentiera skatt på plastbärkassar

Ett bärande argument från finansdepartementets sida för att införa en skatt på plastbärkassar är att EU-direktiv EU(2015)720 om ändring av direktiv 94/62/EG kräver att konsumtionen av plastbärkassar uppgår till 40 per capita 2025.

Givet att Sverige 2025 konsumerar 40 plastpåsar per capita och därmed följer direktivet vore en rimlig målsättning vara att de 40 plastpåsar produceras på ett så miljövänligt vis som möjligt.

Men om beskattningen på plastbärkassar är densamma oavsett materialinnehåll och produktionsmetod äventyras en sådan målsättning. Den plastbärkasse som är billigast att producera blir den som är mest kostnadseffektiv. I det läget blir sannolikt den plastbärkasse som produceras av jungfruligt fossilt material den företagsekonomiskt bästa.

Om inte återvunna och förnybara plastbärkassar åtnjuter en lägre beskattning riskerar kalkylerna för produktionen av dem inte att gå ihop liksom investeringar i insamlingssystem.

Därför anser SvDH att regeringen måste överväga att differentiera en eventuell skatt på plastbärkassar så att miljöaspekter harmonierar med de företagsekonomiska aspekterna.

Daniel Liljeberg  
Näringspolitiskt ansvarig Svensk Dagligvaruhandel



Bilaga. Tabell 1, 3 och 4 från Executive summary (Life cycle Assessment of grocery carrier bags, Danish Environmental protection agency)

**Table I. Carrier bag alternatives considered for this LCA study and number of bags required to fulfil the functionality provided by an LDPE carrier bag with average characteristics.**

Material carrier bag	Type carrier bag	Reference flow (number of bags needed)
Plastic	LDPE (average)	1 (reference bag)
Plastic	LDPE simple	2
Plastic	LDPE rigid handle	1
Plastic	LDPE recycled	2
Plastic	PP non-woven	1
Plastic	PP woven	1
Plastic	PET recycled	1
Plastic	Polyester	1
Bioplastic	Biopolymer	2
Paper	Paper, unbleached	2
Paper	Paper, bleached	2
Textile	Cotton organic	2
Textile	Cotton conventional	1
Composite	Jute, PP, cotton	1

**Table III. Carrier bags providing the lowest environmental impacts for all the environmental indicators considered. The order in which the bags are listed corresponds to the ranking of their LCA results starting from the lowest impact. Only the three lowest scoring bags are listed. The results refer to the reference flow provided in Table I.**

Environmental indicator	Carrier bags providing lowest impacts
Climate change	Paper unbleached, biopolymer, LDPE
Ozone depletion	LDPE
Human toxicity, cancer effects	Paper unbleached, LDPE
Human toxicity, non-cancer effects	Composite, PP, LDPE
Photochemical ozone formation	LDPE
Ionizing radiation	LDPE
Particulate matter	LDPE
Terrestrial acidification	LDPE
Terrestrial eutrophication	LDPE
Freshwater eutrophication	LDPE
Marine eutrophication	PP, LDPE
Ecosystem toxicity	LDPE
Resource depletion, fossil	Paper unbleached, LDPE
Resource depletion, abiotic	PP, LDPE
Water resource depletion	LDPE, biopolymer

**Table IV. Calculated number of primary reuse times for the carrier bags in the rows, for their most preferable disposal option, necessary to provide the same environmental performance of the average LDPE carrier bag, reused as a waste bin bag before incineration. The results refer to the reference flow provided in Table I.**

	LDPE average, reused as waste bin bag	
	Climate Change	All indicators
LDPE simple, reused as waste bag	0	1
LDPE rigid handle, reused as waste bag	0	0
Recycled LDPE, reused as waste bag	1	2
PP, non-woven, recycled	6	52
PP, woven, recycled	5	45
Recycled PET, recycled	8	84
Polyester PET, recycled	2	35
Biopolymer, reused as waste bag or incinerated	0	42
Unbleached paper, reused as waste bag or incinerated	0	43
Bleached paper, reused as waste bag or incinerated	1	43 <sup>4</sup>
Organic cotton, reused as waste bag or incinerated	149	20000