

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för mervärdesskatt och punktskatter
Jonas Ljungberg

Vår referens/dnr:
92/2019

Er referens/dnr:
Fi2019/02465/S2

2019-09-10

Remiss av promemorian Skatt på plastbärkassar

Föreningen Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerad promemoria och vill med anledning därav avge följande yttrande.

Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget i enlighet med vad som anges nedan.

Bakgrund

I promemorian föreslås att en skatt ska tas ut från den 1 maj 2020¹ på plastbärkassar avsedda att tillhandahållas konsumenterna inom detaljhandeln och som inte är avsedda för varaktigt bruk. Enligt förslaget ska skatten tas ut med tre kronor per plastbärkasse av engångskaraktär som typiskt sätt tillhandahålls inom detaljhandeln. För plastbärkassar med vägg tjocklek som understiger 15 mikrometer och har en volym som inte överstiger fem liter föreslås att skatten ska tas ut med 30 öre per kasse. På skatten tillkommer moms med 25 procent. Totalt beräknas skatten inbringa 2,9 miljarder kronor per år i ökade skatteintäkter med nuvarande volym av plastbärkassar.

Skattskyldig är den som yrkesmässigt tillverkar plastbärkassar eller för in plastbärkassar från annat land. Från skattskyldighet undantas införsel, mottagande och import som sker med maximalt 40 plastbärkassar per tillfälle. Beskattningsmyndighet är Skatteverket, förutom vid import från land utanför EU, då Tullverket är beskattningsmyndighet. Förslaget innebär att den som är godkänd som lagerhållare hos Skatteverket kan få en uppskjuten beskattning.

Inom EU har det under flera år pågått en kamp mot onödig plastanvändning. Med anledning av detta har EU inlett ett arbete med att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar. Av EU:s förpackningsdirektiv² framgår att medlemsstaterna ska genomföra minst ett av följande två alternativ för att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar³ :

¹ Formellt föreslås lag om skatt på plastbärkassar träda ikraft den 1 mars 2020 som är den tidpunkt som Skatteverket efter ansökan kan registrera en skattskyldig som lagerhållare.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, "förpackningsdirektivet".

³ 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.

- 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.
- anta instrument 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.

I promemorians konsekvensutredning anges att syftet med att införa en skatten är att minska förbrukningen av plastbärkassar för att uppnå de kvantitativa förbrukningsmålen i förpackningsdirektivet och att utan skatt eller annan styrning väntas Sverige inte uppnå det uppsatta förbrukningsmålet. Vidare anges att en minskad förbrukning av plastbärkassar minskar den negativa miljöpåverkan som plastbärkassar har. Enligt promemorian innebär den nuvarande förbrukningsnivån ett ineffektivt resursutnyttjande som leder till nedskräpning och spridning av mikroplaster.

Inställning

Allmänna utgångspunkter

Konkurrenskraftiga och innovativa företag är nödvändiga för att klara en grön omställning. Svenskt Näringsliv verkar för att företag i Sverige ska uppmuntras till att göra investeringar i miljöfrämjande teknologi. Goda villkor för företag i Sverige innebär att fler företag väljer att producera sina varor i Sverige istället för i länder som har lägre miljökrav.

En utmaning är att intäkterna från en verklig miljöskatt minskar i takt med att skattebasen krymper när skatten åstadkommer önskad styreffekt. Det är därför problematiskt om det finns ett fiskalt beroende av intäkterna från miljöskatten. En grön skatteväxling ter sig relativt utsiktslös om den innebär att miljöskatterna höjs i syfte att sänka skatten på arbete.⁴ Detta mot bakgrund av att en sådan skulle orsaka välfärdsförluster genom försvagad konkurrenskraft och framför allt drabba låginkomsttagare och glesbygd. Det ska också noteras att skattebaserna skiljer sig markant i storlek då miljöskatterna bara utgör en bråkdel av skatter på arbete.⁵ Dilemmat illustreras tydligt av att intäkterna från koldioxidskatten kommer vara noll år 2045 om Sverige ska uppfylla det klimatpolitiska målet.

En förmodad chockhöjning av priset på plastbärkassarna med anledning av skatten kommer sannolikt att minska volymerna av bärplastpåsar och därmed minska skattebasen. Det är problematiskt om skatten används som förment hållbar finansieringskälla.

Bristfälliga och obsoleta referenser – ger en felaktig verklighetsbild

Det är anmärkningsvärt att promemorian inte hänvisar till de senast publicerade rapporterna, som visar på en kraftig minskning av nedskräpningen av plastbärkassar.

⁴ Se Skatteväxlingskommitténs betänkande (SOU 1997:11) samt professor Runar Brännlunds rapporter "Greenwash? En analys av svenska miljöskatters effektivitet" (2018) och "Grön skatteväxling - frälsning eller förbannelse" (2005).

https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/konkurrenskraftiga-skatter/greenwash-en-analys-av-svenska-miljoskatters-effektivitet_712470.html

https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/miljo-energi-klimat/gron-skattevaxling-fralsning-eller-forbannelse_534483.html

⁵ Skatterna på arbete uppgår 1287 mdkr enligt budgetpropositionen för 2019 och CO2-skatten uppgår 24 mdkr. Härutöver finns övriga miljöskatter på 3,5 mdkr samt med svagare miljöstyrande koppling skatt på vägtrafik på 20 mdkr och energiskatt på 50 mdkr.

Promemorian hänvisar till Håll Sverige Rents rapport om nedskräpning för 2017, "Skräpprapporten 2018", i vilken det framgår att förekomsten av plastpåsar som skräp i naturen uppgick till i genomsnitt drygt sex plastpåsar per 100 meter strand. Håll Sverige Rent har dock publicerat en skräpprapport för 2018, "Skräpprapporten 2019". Av den senaste skräpprapporten framgår att antalet nedskräpade plastbärkassar minskat med 50 procent på de stränder där mätningarna skett jämfört med året innan.⁶ Det innebär att promemorian ger en felaktig och missvisande bild av de faktiska omständigheterna, vilket är allvarligt när promemorian ska tjäna som beslutsunderlag för eventuell lagstiftning.

Ytterligare en brist som ger en felaktig verklighetsbild är att skatten om 30 öre påstås komma att innefatta de påsar som finns vid grönsaksavdelningen i en matbutik. Enligt avstämning från företrädare för branschen har de kassar som finns vid grönsaksdiskarna i matbutiker i Sverige en volym om cirka sju liter, vilket överstiger gränsen på 5 liter som gäller för den lägre skattesatsen. Det innebär att skatten skulle bli tre kronor, alltså tio gånger högre, för vanliga påsar i butikernas grönsaksavdelningar.

Promemorian hänvisar till att EU-kommissionens beräkningar från Storbritannien att 1 000 engångsplastbärkassar leder till en ökad efterfrågan om 273 avfallspåsar, 127 pappersbärkassar, 29 flergångskassar av plast och fyra tygkassar. Det saknas dock uppgifter om vad den förmodade minskade förbrukningen av plastbärkassar i Sverige förväntas leda till gällande substitution till alternativa bärkassar och vad det skulle innebära för den totala förväntad miljöbelastning.

Faktauppgifter som promemorian presenterar är således ofullständiga eller skiljer sig från hur verkligheten ser ut.

Analys av alternativa miljöstyrmedel saknas

I promemorian anges att den nuvarande förbrukningen av plastbärkassar leder till ett ineffektivt utnyttjande av resurser och betydande nedskräpning. Vidare bedöms att utan ytterligare styrning kan Sverige inte klara av målet att säkerställa en årlig förbrukningsnivå om maximalt 40 tunna plastbärkassar per person och år senast den 31 december 2025.⁷

I promemorian saknas en analys angående varför skatt är bättre som styrmedel relativt andra styrmedel för att uppfylla målet. Vidare saknas jämförelse eller diskussion avseende alternativa styrmedel i Sverige för att kostnadseffektivt avhjälpa det som orsakar miljöproblemet.

Avsnitt 2.2 i promemorian behandlar ekonomiska styrmedel i andra länder avseende plastbärkassar. Av det aktuella avsnittet framgår att Danmark och Irland använder sig av avgiftssystem och att England har lagstiftat om ett minimipris för vissa kassar. Inget av länderna i jämförelsen har enligt promemorian infört skatt på plastbärkassar. Promemorian har inget resonemang om varför en skatt skulle vara ett bättre alternativ än en avgift där pengarna kan öronmärkas för miljöfrämjande åtgärder. Promemorian är således ofullständig som beslutsunderlag. Det hade exempelvis varit relevant att redogöra för den norska avgiftsmodellen för plastbärkassar där avgiften är öronmärkt till en miljöfond samt en sammanvägd bedömning av för och nackdelar med ett sådant samt andra alternativa styrmedel.

⁶ Se sid 34 i Håll Sverige Rents om nedskräpning i Sverige för 2018, "Skräpprapporten 2019". Rapporten publicerades den 23 april 2019.

⁷ Sid 18 i promemorian Skatt på plastbärkassar

Svenskt Näringsliv noterar att finansministern i en interpellation, innan remisstidens utgång, uttryckt att skatt är det mest lämpade styrmedlet: "Jag vill dock redan nu understryka att det är viktigt att effektiva styrmedel vidtas för att uppnå en minskad förbrukning av plastbärkassar. Det är min uppfattning att en skatt är det mest lämpliga styrmedlet för att uppnå detta."⁸ Interpellationssvaret föregår således remissutfallet och ger inget uttömmande svar på frågan huruvida skatten har fiskala snarare än miljömässiga motiv.

Mål om minskad förbrukning av plastbärkassar

Från den 1 juni 2017 finns det ett krav på att den som säljer plastbärkassar till konsumenter ska informera om plastbärkassars miljöpåverkan och åtgärder för att minska förbrukningen.⁹ Informationsplikten tillsammans med att många butiker i Sverige har börjat ta betalt för sina plastbärkassar, har inneburit att antalet plastbärkassar minskade med 35 procent för 2018 jämfört med 2017.¹⁰ Det tyder på att vidtagna åtgärder fått en betydande effekt trots att informationsinsatserna påbörjades sent på året 2017. Därför kan det ifrågasättas om det verkligen finns ett behov att införa en skatt på plastbärkassar för att uppnå förbrukningsmålet eller om det är tillräckligt att vidta mindre långtgående åtgärder för att minska förbrukningen. Detta stärks av Naturvårdsverkets prognos för 2019 om att antalet plastbärkassar per person kommer att uppgå till knappt 91 stycken jämfört med målet till år 2019 om 90 stycken.¹¹ Naturvårdsverkets prognos är således att förbrukningen av plastbärkassar kommer ligga i paritet med målet för 2019.

Kravet i förpackningsdirektivet är att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att uppnå en varaktig minskning av förbrukningen. Åtgärderna får variera på grundval av de tunna plastbärkassarnas miljöpåverkan när de återvinns, deras komposteringsegenskaper, livslängd eller specifika avsedda användningsområde.

I vissa länder inom EU används tunna plastkassar av sämre hållbarhet som leder till högre användning eftersom kassarna inte håller för så många varor. Dessutom saknar många länder, till skillnad från Sverige, en välfungerande avfallshantering. Svenska plastbärkassar är generellt sett mer resurseffektiva och består till övervägande del av återvunnen eller förnyelsebar råvara. Vidare omfattas plastbärkassarna av det svenska insamlingsystemet för plastförpackningar.

Att kunderna får betala för sina kassar innebär att allt fler avstår från att ta nya kassar. Den anträdde vägen framåt att genom riktade informationsinsatser få fler butiker att ta betalt för sina plastkassar tycks ha god effekt, vilket borde ha beaktats mer ingående i promemorian.

Sverige bör inte gå längre än vad anges i direktivet

Riksdagen har uppmanat regeringen arbeta för att EU-direktiv genomförs i svensk lagstiftning på ett sätt som inte försämrar företagets konkurrenskraft. En utgångspunkt bör

⁸ Finansminister Magdalena Anderssons svar från den 9 augusti 2019 på Pål Jonsons (M) fråga 2018/19:858 om det inte vore bättre ur miljösynpunkt om regeringen införde en miljöfond i stället för en skatt på plastbärkassar. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/skatt-pa-plastbarkassar_H612858

⁹ Förordningen (2016:1041) om plastbärkassar

¹⁰ Se sid 32 i promemorian Skatt på plastbärkassar

¹¹ Se Naturvårdsverkets statistik på förbrukning av plastbärkassar i Sverige: <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Plastbarkassar/>

vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i den nationella lagstiftningen. När det finns anledning att överskrida miniminivån bör effekterna för företag redovisas tydligt.¹²

Tunna plastbärkassar som behövs för hygienskäl eller som tillhandahålls för livsmedel som säljs i lösvikt för att förhindra matsvinn kan undantas enligt förpackningsdirektivet. Enligt förslaget ska dessa kassar ändå beskattas med 30 öre per kasse och det saknas närmare motivering varför Sverige väljer att införa mer långtgående åtgärder än vad som anges i direktivet. En överimplementering, s.k. gold plating, bör motiveras grundligt.

Mål om minskad nedskräpning

Det finns ett flertal alarmerande rapporter om plaster i våra stora hav och det råder inget tvivel om att detta är ett miljöproblem. En svensk plastbärkasseskatt är dock inte lösningen för att komma till rätta med den viktiga globala ödesfrågan för våra hav då 90 procent av plasten i haven kommer från tio floder i Asien och Afrika.¹³ Riktade insatser genom bl.a. information från Sverige och andra länder skulle kunna göra skillnad för att komma till rätta med plasten i våra hav.

Nedskräpning är primärt en ordningsfråga och det finns en övertro att "miljöskatter" löser våra miljöproblem.

Förslaget hämmar branschens initiativ för innovation och investeringar

Dagligvaruhandeln har gemensamt antagit målet att plastkassar som säljs i dagligvaruhandeln senast 2020 enbart ska vara av förnybar eller återvunnen plast.¹⁴ Näringslivet har arbetat för att förbättra denna cirkulära hantering. Exempelvis har handeln gemensamt byggt en ny anläggning i Motala för platsortering som täcker mer än hela det totala behovet i Sverige. Anläggningen som är en investering på cirka 100 miljoner euro är den modernaste i sitt slag i Europa i omställningsarbetet mot en mer cirkulär ekonomi.

En grundläggande brist i skattens utformning är att den inte gör åtskillnad på om en plastbärkasse har fossilt ursprung eller är från förnybara källor, samt om den är möjlig att återvinna. Motivet till detta anges vara att det blir en administrativ börda att göra en uppdelning. En allvarligt negativ effekt av förslaget, som dock inte nämns i promemorian, av att skatten slår så brett är att den orsakar kostnadsfördyring för företagen snarare än att driva miljöutvecklingen. Företag har gjort stora investeringar för att ta fram nya plaster som är bättre för miljön och borde rimligtvis premieras och uppmuntras som en förebild för andra länder. Om syftet med skatten är att den ska vara en miljöskatt bör en differentiering eller en skattebefrielse införas för återvinningsbar plast och plast som inte har fossilt ursprung.

En differentiering skulle ge incitament för fortsatt forskning och utveckling för plastbärkassar, något som generera nya arbetstillfällen i Sverige och bidra till att fasa ut fossilbaserade och inte återvinningsbara plastbärkassar på global nivå. Påverkan på den administrativa bördan på företagen behöver analyseras noggrannare, bl.a. genom att undersöka förutsättningar för att låta skattebefrielsen eller skattenedsättning vara valfri.

¹² https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/naringspolitik_H601NU7

¹³ Se artikeln "90% of plastic polluting our oceans comes from just 10 rivers" publicerad på World Economic Forum den 8 juni 2018: <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/90-of-plastic-polluting-our-oceans-comes-from-just-10-rivers/>

¹⁴ Se artikel "En skatt på alla plastbärkassar är inte grön på riktigt", publicerad i SVT Nyheter den 28 juni 2019. Artikeln är skriven av sex hållbarhetschefer inom dagligvaruhandeln med bl.a. Åsa Domeij, hållbarhetschef på Axfood.

Den danska miljöstyrelsen har låtit jämföra bärkassar i danska livsmedelsbutiker under 2017.¹⁵ Slutsatsen av den danska undersökningen är att plastbärkasse med fast handtag är bäst ur miljösynpunkt. Enligt undersökningen behöver en pappersbärkasse användas 43 gånger för att få samma motsvarande miljöpåverkan och en tygkasse i ekologisk bomull behöver användas 20 000 gånger. Ambitionen att minska användningen av plastbärkassar behöver således analyseras noggrannare, inte bara avseende val av styrmedel – där beskattning har många nackdelar enligt vad som anförts i detta yttrande – utan också avseende vilka alternativ till plastbärkassar som står till buds.

Bedömning avseende förenlighet med EU:s statsstödsregler

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

Skattskyldig vid införsel från annat EU-land

Enligt promemorians förslag på lagstiftning ska den som för in en vara till Sverige eller tar emot en vara från annat EU-land bli skattskyldig. Detta kan leda till att det uppkommer en rättsosäkerhet vem som är skattskyldig om exempelvis en aktör transporterar varan och en annan tar emot den. Risken finns att varken mottagare eller transportör redovisar skatten eller att de aktuella varorna blir dubbelbeskattade då båda parter redovisar skatten. Detta kan leda till oförutsägbara bedömningar från Skatteverket avseende vem som ska anses vara skattskyldig vid ett köp från ett annat EU-land. Utformningen har kritiserats i en tidigare offentlig utredning och ett alternativ, som den offentliga utredningen föreslog, vore att koppla skattskyldigheten till den som är ägare av varorna när skattskyldigheten inträder.¹⁶ Motsvarande alternativ saknas i promemorian. För att för att minska osäkerheten avseende vilken part som är skattskyldig vid EU-handel, borde promemorian övervägt ett sådant alternativ.

Förenkla för den som för in varor från ett annat EU-land utan att vara lagerhållare

Enligt nuvarande utformning av förslaget om skatt på plastbärkassar ska den som yrkesmässigt tar in eller tar emot punktskattepliktiga plastbärkassar från andra EU-länder och som inte är registrerad som upplagshavare deklarera och betala kemikalieskatt inom fem dagar från införseln. Skatten deklareras på en särskild s.k. händelsestyrd punktskattedeklaration och redovisas för respektive införsel från andra EU-länder.

Andra aktörer än godkända lagerhållare riskerar att få betydande problem med rapporteringen eftersom deklarationen enligt promemorians förslag måste lämnas inom fem dagar efter att skattskyldigheten uppkommit. Att i större företag få skattedeklarationer signerade av behörig firmatecknare inom fem dagar är en komplicerad administrativ hantering och kan därför innebära att företagen undviker inköp av skattepliktiga varor från EU-länder.

¹⁵ "Life Cycle Assessment of grocery carrier bags" The Danish Environmental Protection Agency, Environmental Project no. 1985, February 2018

¹⁶ SOU 1997:86 sid 363–370

Den föreslagna utformningen får i praktiken en diskriminerande effekt för leverantörer från andra EU-länder då de administrativa nackdelarna för utländska leverantörer innebär en konkurrensfördel för svenska leverantörer. Erfarenheten från skatt på kemikalier i viss elektronik, med motsvarande tekniska utformning avseende EU-inköp, visar att svenska företag kommer ställa om sina inköp och sluta att handla från leverantörer i andra EU-länder. Systemet innebär därför ett slags handelshinder.

Att registrera sig som lagerhållare innebär en lättare hantering av skatten vid EU-handel, men innebär att bolaget tar över skattskyldigheten från leverantörer i Sverige och inte enbart för EU-inköpen.

Mot bakgrund av detta och för det fall regeringen går vidare med förslaget bör det i en lag om skatt på plastbärkassar, i likhet lag om skatt på kemikalier i viss elektronik, införas en tillkommande registrering som "registrerad mottagare".¹⁷

För det fall regeringen väljer att gå vidare med förslaget skulle en komplettering med en möjlighet att vara registrerad mottagare minska den administrativa nackdelen som finns i nuvarande utformning avseende köp från andra EU-länder. En möjlighet till en periodvis redovisning av punktskatten i en skattedeklaration skulle också medföra en ökad neutralitet gentemot import från tredje land där det finns möjlighet att få uppskjuten betalning genom att använda en importörs eller ett tullombuds tillstånd till betalningsanstånd. Vidare skulle en sådan lösning leda till att Skatteverket får betydligt färre skattedeklarationer att hantera.

SVENSKT NÄRINGSLEV

Johan Fall

Robert Lönn

¹⁷ Registreringen som godkänd laghållare infördes i lag om skatt på kemikalier i viss elektronik (2016:1067) från den 1 januari 2019, se prop. 2017/18:294, sid 73–79