

Finansdepartementet
Fi2020/03342

Stockholm 21 december 2020

fi.remissvar@regeringskansliet.se
jonas.ljungberg@regeringskansliet.se

Betänkande SOU 2020:48 – Skatt på engångsartiklar (Fi2020/04880)

FAR har beretts tillfälle att lämna synpunkter på finansdepartementets promemoria *Skatt på engångsartiklar (Dnr Fi2020/04880)*. FAR får med anledning av detta anföra följande.

FAR:s ställningstagande

FAR avstyrker förslaget.

Allmänt

Sverige har krav på sig utifrån såväl EU-rätt som de svenska miljömålen att göra något åt den omfattande förbrukningen av engångsmaterial som förekommer idag, och vi är skyldiga att införa åtgärder som minskar förbrukningen av muggar och livsmedelsbehållare helt eller delvis i plast. Utredningens förslag syftar till att uppnå detta.

De politiska skälen till att införa åtgärder är förståeliga och vi behöver alla bidra till ett hållbart samhälle, men alternativet att använda skatt som styrmedel för att uppnå miljöpolitiska mål är ofta förenat med tekniska svårigheter. Vad som är ett välmenat politiskt ändamål är inte nödvändigtvis vad som kan införlivas i skattelagstiftningen och de krav som ställs på utformningen av sådan. FAR:s invändning mot den föreslagna skatten är just av den anledningen.

För att en skattelagstiftning ska kunna vara ändamålsenlig, och framförallt för att den ska kunna vara tillämpningsbar i praktiken, krävs det att den tekniskt inte ger upphov till omfattande gränsdragningsproblem eller riskerar att belasta olika aktörer olika utan att det kan motiveras av skälen för lagstiftningen.

Flera plastprodukter undantas, såsom samtliga lock vilka ofta är helt i plast. Likaså görs undantag för enklare måltider som förpackas industriellt, ett undantag som riskerar leda till en otillåten konkurrensfördel för vissa aktörer. Därtill förekommer oklara gränsdragningar för vilka produkter som omfattas och därigenom en risk för att den skattskyldige inte har möjlighet att avgöra vilka produkter som ska beskattas eller inte. Utformningen har alltså tekniska brister, eller i vart fall behov av förtydliganden.

Att införa en skatt på vissa plastartiklar självständigt riskerar att inte komma tillrätta med nuvarande marknadsmisslyckande utan istället orsaka nya sådana. Utredningens bedömning att en skatt kommer

medföra ett byte till flergångsprodukter alternativt miljövänliga engångsprodukter framstår inte som grundat på några empiriska data eller jämförelser med vilka material och produkter som finns att tillgå som substitut, eller kan tänkas vara mest kostnadseffektiva att ta fram som sådana. Utfallet är en avgörande parameter för om ett införande av skatt på engångsartiklar av plast kan förväntas få önskade effekter.

Med anledning härav avstyrker FAR förslaget och anser att ytterligare åtgärder borde utredas vidare för att bedöma och begränsa potentiellt negativa effekter av förslaget innan skatten eventuellt införs.

Föreslås en fortsatt beredning av ärendet förespråkas att ikraftträdandet skjuts på framtiden med anledning av att flera branscher som påverkas av skatten redan är i ett svårt läge på grund av den pågående pandemin, och en skatt av detta slag riskerar försvåra situationen på ett olämpligt sätt.

3.3 Cirkulär ekonomi

Utredningen lyfter fram plast som en icke-hållbar produkt som tar stora resurser, ger ett väldigt lågt återvinningsvärde och orsakar stora problem i miljön till följd av nedskräpning och lång nedbrytningstid. Samtidigt är det ett material med flera positiva egenskaper, som bland annat är värdefullt för att bidra till minskat matsvinn. Bedömningen om plastens negativa sidor beror dels på dess kemiska sammansättning, men också på att det idag inte finns tillräckligt bra system och teknik för utsortering och återvinning av de plastmaterial som faktiskt skulle kunna användas med en lägre miljöbelastning, eller ligga till grund för utveckling av sådana framåt.

Oavsett förpackningstyp är omfattande nedskräpning ett problem i sig och sett till återvinningsmöjligheter och nedbrytbarhet finns problem även med material som endast innehåller en mindre andel plast, eftersom just kombinationen av olika material försvårar återanvändning och nedbrytning.

Det är väldigt svårt för en konsument att avgöra vilka material som ger mer eller mindre miljöbelastning, och utifrån det finns anledning att politiskt styra mot en beteendeförändring. Det är då också viktigt att regler är utformade på ett sätt som inte riskerar att ett dåligt alternativ byts ut mot ett annat.

4.8 Internationell utblick – Hur gör man i andra länder?

Det framgår av avsnittet att olika länder har gjort olika val avseende vad som beskattas. Det som kan konstateras är att även om skatterna finns, i varierande utformning, är det uppenbarligen inte helt självklart hur en skatt ska utformas för att möta sitt syfte, och även vad det syftet är får anses variera mellan olika länder.

I flera länder övervägs att införa varianter på skatter för plastmaterial och/eller engångsartiklar. I England har en sådan övervägts men inte införts då det antogs leda till negativa konsekvenser för ekonomin. Någon lagstiftning helt motsvarande det förslag utredningen ger verkar inte finnas i annat land.

5.4 Kriterier för val av styrmedel

Bland de urvalskriterier som räknas upp för val av styrmedel finns bland annat effekter på teknikutvecklingen. Som framgår av såväl utredning som andra källor pågår materialforskning på plaster och utveckling av nya produkter och bättre system för att ta hand om dessa för återvinning. Utifrån utredningen är inte de plaster som omnämns som miljövänliga alltid det, men en stor del i kritiken mot plast ligger också i att individerna är för dåliga på att sortera sådan och på så vis ens möjliggöra återvinning. Engångsprodukterna står för 40 % av plastproduktionen. Genom att beskatta plast generellt riskeras både att utveckling och omhändertagande inte längre får samma incitament, och att

det istället uppkommer substitution till miljömässigt sämre material. Skatten adresserar inte heller problemen med att inte avfallssortering och återvinning sker i tillräcklig skala.

6.3.2 Olika marknadsmisslyckanden – olika styrmedel

Som anges i utredningen är det sannolikt flera olika marknadsmisslyckanden som är orsak till den hantering av engångsartiklar som finns i samhället idag. Att då välja att införa ett styrmedel, beskattning, utan att innefatta eller begränsa de andra problemen, så som otillräcklig information och nedskräpning, riskerar leda till ett annat resultat än vad som är önskvärt. Problemet med engångsmaterial, är ofta just att det är ett engångsmaterial, väl förbrukat har det inget värde för konsumenten. Utredningen tittar på varianter och kombinationer av åtgärder men begränsar förslaget till att avse en skatt som träffar vissa engångsartiklar i plast. Sannolikt skulle en kombination av olika styrmedel vara att föredra.

6.4 Differentiering av skatten utifrån plastens ursprung

Redan direktivet till utredningen¹ anger att även biobaserade plaster och bionedbrytbara plaster bör omfattas av en eventuell skatt då även dessa orsakar stora miljöproblem. Om det är ett riktigt påstående att de plaster som marknadsförs som miljövänliga i själva verket inte är bättre för miljön än någon annan är det viktigt att den informationen förmedlas i samhället. Av utredningen framgår dock också att en anledning till detta är att det i dagsläget inte finns system och anläggningar som kan ta hand om de nedbrytbara plasterna. Uppenbarligen finns det alltså plaster som kan brytas ner på ett förhållandevis miljövänligt, eller i vart fall inte alltför miljöskadligt, sätt men denna plast kan enligt utredningen inte materialåtervinnas, och passar inte in i befintliga avfallssystem i Sverige utan sorteras ut som brännbart avfall här.

Utredningen anger att det finns en stor potential för återvinningsmarknaden att utvecklas men föreslår ingen differentiering baserat på detta, eller utifrån olika plasters egenskaper. Uppfattningen att en differentiering skulle leda till ökad administration och kontrollbehov jämfört med de föreslagna avdragen blir på sätt och vis bara varianter av samma frågeställning. I båda fallen behövs en analys av material och dess innehåll. Ett avdrag är dessutom frivilligt att använda för den som vill det.

Plast har många bra egenskaper och det är inte självklart att ersätta plastens funktion med ett annat material. I jämförelse anger även utredningen att det i många fall är plast som är det bästa valet för lång hållbarhet och därigenom minskat matsvinn.

Oavsett om det idag finns en miljöpåverkan även från de material som använder biobaserade komponenter, under vissa förutsättningar kan brytas ner, eller har tillverkats av återvunnet material, så är det viktigt att det finns marknadsincitament för att fortsätta utvecklingen av bättre material, och då inte på grund av skattelagstiftning begränsa plasterna. Inget material kommer utan en miljöpåverkan. Genom att möjliggöra differentieringen eller undanta vissa produkter helt, ger det producenter och konsumenter incitament till att efterfråga mer miljövänliga alternativ. Samtidigt är det en klarrisk i att inte beskatta artiklar som fortsatt har en större miljöbelastning än vad som är acceptabelt. Frågeställningen är svår men att beskatta alla plastmaterial för att sedan eventuellt ändra detta vid en senare korrigerig av skatten kan vara för sent och redan ha påverkat marknaden.

Behovet av avvägningen i sig gör att FAR anser det olämpligt att införa en beskattning av de föreslagna plastartiklarna i nuläget. Istället bör så ske när det finns bättre alternativt på marknaden samt bättre system för avfallshantering och återvinning och därmed en reell möjlighet och anledning att differentiera mellan olika material.

¹ Kommittédirektiv 2019:55

6.5 Differentiering utifrån andelen plast

FAR är positiva till en differentiering. I jämförelse med resonemanget att inte undanta vissa plastmaterial för att de i dagsläget inte kan hanteras som miljövänliga bör ett avdrag baseras på att det kan förutsättas att en lägre andel plast också faktiskt innebär mindre negativ miljöpåverkan.

6.6 En skatt på engångsartiklar av andra material än plast

Enligt utredningen anses risken troligen liten att ett införande av plastskatten skulle leda till ett byte till andra produkter som miljömässigt är sämre. Grunderna för detta påstående är inte särskilt tydliga utan verkar baseras på att generellt har utvecklingen de senaste åren gått mot mer förnybara material.

Det noteras att det i direktivet till utredningen särskilt nämns att en skatt bör omfatta engångsartiklar av plast, men också motsvarande engångsartiklar av andra material som inte är fullständigt biologiskt nedbrytbara, om artiklarna leder till såväl nedskräpning som andra negativa miljöeffekter.

Utredningen ger inget sådant förslag men anger att detta bör följas upp i en utvärdering. I praktiken kommer det betyda att det finns företag, i både producerande och förbrukande led som kan ha ställt om till alternativ som inte är miljömässigt bättre, för att skatten påskyndar och styr en substitution.

FAR anser inte att utredningens bedömning att först i samband med en utvärdering överväga om även andra material bör inkluderas är tillräcklig. För att inte skatten ska leda till att produkter byts ut till andra med samma eller till och med större negativ miljöpåverkan borde utredningen om behovet att inkludera även andra material fördjupas. Detta inte minst när det uppges att det finns dåliga underlag för exempelvis förekomsten och förbrukningen av aluminiumprodukter, som skulle kunna vara ett möjligt men olämpligt material att byta till.

7.3 Analys och urval av engångsartiklar

FAR delar uppfattningen att inte alla artiklar bör bli föremål för skatt och att utgå ifrån de som förekommer i väldigt stor omfattning och också är orsak till stor nedskräpning framstår som en rimlig utgångspunkt.

8.3.3 Går det att avgränsa och definiera det skattepliktiga området?

För att en skatt ska vara lämplig att införa bör det vara tydligt avgränsat vilka produkter som ska omfattas av skatten. Därför är det viktigt att ta ställning till om det går att avgränsa och definiera det skattepliktiga området.

Liknelse görs med hur skatten på bärkassar utformats och det kan då noteras den dom som avgjordes av Högsta Förvaltningsdomstolen den 29 oktober 2020 (mål 3784-20). Domen gällde frågan när en plastpåse ska anses vara avsedd för varaktigt bruk.

Plastpåsar avsedda för varaktigt bruk är inte belagda med samma skatt som plastpåsar av engångskaraktär. Lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar uttrycker att en bärkasse är en påse, med eller utan handtag, som är avsedd att tillhandahållas konsumenterna 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 (2§).

I domen rörde det sig om en plastpåse som var provad av RISE², ansågs hålla för minst 50 användningar och som skulle ha en särskild märkning som visade att det rörde sig om en

² RISE, Research Institute of Sweden, är ett oberoende statligt forskningsinstitut.

flergångsbärkasse. Trots detta dömde domstolen att plastpåsen skulle vara skattepliktig som en engångsbärpåse, eftersom den inte uppenbart skiljde sig från en sådan.

Att domstolen på detta sätt bedömer begreppet avsedd för varaktigt bruk utifrån deras uppfattning om vad som normalt är en produkt av engångs eller flergångskaraktär, trots att det finns en teknisk beskrivning som anger något annat är problematiskt. Vilka varor som ska vara skattepliktiga eller inte kan inte behöva baseras på en upplevd visuell bedömning. En teknisk prövning som klarar flergångsförbrukning på ett rimligt sätt borde kunna läggas till grund för att förpackningen faktiskt kan användas upprepade gånger och ska anses avsedd för varaktigt bruk.

Argument kan dock läggas fram även för den bedömning som gjordes. För det fall att påsen för flergångsbruk kan bli billigare att köpa, på grund av att ingen skatt läggs på, och konsumenten oavsett uppfattar det som en påse som ska slängas efter användning, då har möjligheten till flergångsbruk ingen reell innebörd och det blir i praktiken ändå en engångsprodukt, vilket är det syfte lagen är tänkt att motverka.

Problemet är oavsett att domstolen underkänner den fakta som fanns om plastpåsens egenskaper, till klar nackdel för den skattskyldige, vilket skapar en osäkerhet och en godtycklighet i hur produkter bedöms. Detta visar att det finns svårigheter med att införa lämpliga definitioner och gränsdragningar.

Att det finns vissa varor som kommer vara enkla att definiera är givet, men det kommer sannolikt uppkomma liknande frågeställningar för de produkter som omfattas av detta förslag. En enklare mugg eller matbehållare riskerar bedömas på precis samma sätt, och en aktör som vill ta fram en flergångsprodukt som ändå är så enkel som möjligt riskerar då att denne inte uppfattas vara av flergångsbruk. KN-nomenklaturen anses inte lämplig för att den inte gör samma indelningar som skatten är tänkt att träffa. Inte desto mindre behövs en definition som går att följa och framförallt förutse.

Utredningens slutsats är att det är möjligt att definiera produkterna som ska träffas av skatten. FAR delar inte utredningens åsikt att det går att avgränsa och definiera det skattepliktiga området, i vart fall inte utan att ett antal förtydligande görs. Mer om detta under avsnitt 8.6.2.

8.6.2 Definitioner

Skatt tas ut på varor som uppfyller vissa särskilt avgränsade definitioner. Definitionen för livsmedelsbehållare syftar både till utformning och användning av produkten. För att det ska röra sig om en livsmedelsbehållare ska livsmedlet som ligger i den vara redo att konsumeras utan någon ytterligare beredning, såsom tillagning, kokning eller uppvärmning.

Framförallt sistnämnda orsakar frågetecken. Ska uppvärmningen vara nödvändig för att produkten ska vara lämplig att konsumera, exempelvis en färdig frysrätt, alternativt bör värmas upp, för att det rör sig om en färdiglagad rätt som lämpligtvis konsumeras värmd, men som är nerkyld vid inköp? Eftersom det anges att maten ska vara redo att ätas utan vidare beredning uppfattas det som att det ska tas hänsyn till hur en maträtt normalt serveras, och en maträtt som kylts ner för att ge viss hållbarhet och enklare hantering träffas då inte av skatten.

En annan frågeställning som aktualiseras är hur de mindre plastförpackningar som innehåller delar av en måltid ska bedömas. Definitionen är bestämd i storlek till att inte avse mer än en portion, men hur pass en behållare för ett livsmedel som förpackats separat för att hållas åtskilt från resten av produkten kan utgöra en egen livsmedelsbehållare framgår inte. Detta rör sig ofta om behållare som är helt i plast på grund av helt eller delvis flytande konsistens på produkten, som en sås eller salladsdressing. Produkten är ett livsmedel och behållaren en formstabil förpackning.

Ett alternativ är att definitionen ska avse hela måltider, och då beskattas inte en sådan behållare, samtidigt kan andra gränsdragningar om vad som är en hel måltid dyka upp. Ett annat alternativt skulle kunna vara att det anses som att behållaren kan undantas för att produkten vanligtvis inte konsumeras

direkt ur behållaren utan flyttas över till den större behållaren. Det senare synsättet stämmer dock inte för exempelvis vissa ”dippsåser” där produkten normalt är kvar i behållaren under förtäring. Ytterligare ett alternativ är att den inte ska inkluderas för att den anses underordnad en annan behållare, men då bör det framgå av lag. Utifrån direktivet innefattas exempelvis en behållare för frukt, vilket antyder att även mindre behållare inkluderas. Kan en burk med frukt vara beskattningsbar men burken med pizzasallad undantas? I sammanhanget kan också nämnas att EU-direktivet, art 12, särskilt tar upp att vid bedömningen om något är en livsmedelsbehållare spelar sannolikheten att behållaren blir skräp en avgörande roll.

Argument finns både för och emot att inkludera denna sorts behållare i en beskattning, men oavsett vad som ska gälla bör det klargöras.

Exempel på konsekvenser av oklara definitioner

Ett företag har som affärsidé att sälja färdigförpackade maträtter. Produkterna bygger på att man vill ge möjlighet till sund och bra mat och göra den lättillgänglig för alla. Förpackningen som används är till stor del tillverkad i återvunnet material, ett initiativ som är bra för miljön, åtminstone sett till resursförbrukning vid tillverkning.

Maten förpackas en portion per låda och säljs till kunden för egen uppvärmning. Måltiden är sannolikt möjligt att äta omedelbart men tanken är att den ska värmas. Ska en sådan förpackning anses skattepliktig? Om nej innebär det en konkurrensfördel jämfört med om precis samma måltid läggs upp direkt från restaurangen där måltiden tillagats. Om ja, innebär det att kostnaden för denna produkt blir högre än om en person köper en fryst portionsförpackad färdigrätt som ska värmas innan konsumtion.

Den lokala restaurangen använder sig av motsvarande förpackning som den ovan beskrivna. Vissa portioner säljs för direktservering, och då på tallrikar av flegångskaraktär. Vid avhämtning används plastförpackningen och den varma måltiden läggs direkt i denna. Avhämtningsalternativet innebär då att den förpackningen är skattepliktig.

Aktören som lägger den varma lunchen direkt i lådan och bara i de fall det faktiskt behövs, för att minska engångsförbrukningen generellt, missgynnas i så fall i förhållande till övriga om denna använder sig av en plastförpackning vid avhämtning, vilket beroende på mat kan vara nästintill ett måste utifrån dagens alternativ.

Hade restaurangen istället tillagat alla måltider, kylt ner dem och låtit värma inför servering, alternativt skickat med kunden för egen uppvärmning skulle tillhandahållandet inte vara skattepliktigt, eftersom en beredning då krävs inför förtäringen?

Om konsumenten vid avhämtning istället beställer mat till 2 personer, och en och samma förpackning används till detta blir förpackningen inte skattepliktig.

Låt säga att den ena personen har en allergi mot ett av ämnena i maten och därför ber de om att få denna ingrediens separat. Produkten läggs i en liten behållare helt i plast. Den stora förpackningen beskattas inte, medan den lilla för tillbehöret beskattas?

Det är möjligt att lagen inte har för avsikt att träffa de mindre förpackningarna, vilket i så fall bör tydliggöras. Även problematiken kring färdig mat som kylts ner, och liknande frågeställningar, bör tydliggöras då det med reservation för eventuellt bristande kunskap i förpackningsteknik kan antas vara motsvarande eller i vart fall snarlika förpackningar som används i de olika exemplen.

Definitionen är hämtad ifrån det så kallade engångsplastdirektivet³. Ytterligare vägledning för detta verkar inte finnas publicerad ännu, men om en skatt ska införas är det viktigt att de som berörs av lagen

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

på förhand har möjlighet att förstå vad som innefattas eller inte. Det finns också en skillnad i att direktivet formulerar vissa begrepp för att länder i stort ska arbeta för att minska förekomsten av dessa jämfört med att en definition används vid införande av skattelagstiftning. När det direkt får en ekonomisk konsekvens om definitionen uppfylls eller inte måste gränserna vara tydliga.

Oavsett ett tydliggörande kvarstår dock problemet att produkter som generellt kan ses som någorlunda jämförbara alternativ för konsumenten kan förpackas i behållare som i princip är identiska, men endast vissa av dem beskattas. Plastförpackningen till den frysta enportionslådan beskattas inte, plastlådan för varm måltid som kylts ner får en oklar beskattning, och plastlådan där varm mat läggs i direkt vid försäljning blir skattepliktig.

Lock undantas i sin helhet från beskattning om de inte utgör en integrerad del av förpackningen i övrigt. Undantaget motiveras med gränsdragningssvårigheter och tidsbrist inom utredningen. Som ovan exemplifierats finns gränsdragningssvårigheter även i andra fall, och att undanta lock, som dessutom väldigt ofta är helt plastbaserade, och lär leda till omfattande nedskräpning, framstår som ologiskt sett till förslagets syfte. Exempelvis en take-away mugg för kaffe, med insida i plast, ger enligt uppgifter i utredningen (s 267) upphov till ca 5 gram koldioxid, medan locket ger upphov till 14 gram CO₂. Trots detta är det muggen som kommer beskattas.

En väldigt stor andel livsmedelsbehållare för hämtmat, inte minst olika sorters sallader och liknande, består av en underdel i papp, möjligtvis med viss plastbeläggning, och till det ett lock helt i plast. Ofta finns dessutom en mindre behållare med sås. Skatten skulle då, beroende på om de mindre behållarna är tänkta att beskattas eller inte, utgå med 7 kr för såsbehållaren men noll kronor för förpackningen i övrigt förutsatt att det inte finns något plastinnehåll i underdelen.

8.6.3 Undantag från skatteplikt för vissa livsmedelsbehållare

Undantaget som föreslås för vissa industriellt förpackade måltider baseras framförallt på att det annars kan uppkomma gränsdragningssvårigheter för vissa sorters förpackningar, och därmed en svårighet för den skattskyldige att avgöra när/om varan är skattepliktig. Exempel som ges är att en keso eller yoghurtförpackning kan vara i stort sett identisk med behållare för crème fraiche och färskost som inte är tänkt att konsumeras direkt.

Som exemplifierats ovan förekommer motsvarande gränsdragningsproblematik även för andra behållare.

Dagens kaféer och restaurangen konkurrerar i många avseende med livsmedelsbutikerna om kunderna. Livsmedelsbutiken kan sälja en färdigpackad yoghurt i en plastbehållare, utan att denna beskattas.

Flera kafékedjor har idag packning som sker centralt, vilket borde innebära att deras varor också kan inkluderas i undantaget, med viss osäkerhet för vad som anses som industriell verksamhet. Förpackningarna har oftast några dagars hållbarhet och avser yoghurt, puddingar etc. som sannolikt inte går att packa på ett annat sätt för att hållbarheten då minskar och matsvinnet ökar. Även dessa förpackningar ska då vara undantagna från beskattning.

För det lilla lokala kaféet som lägger upp yoghurten i behållaren i samband med att kunden ber om det ska behållaren ha beskattats.

Sammantaget är undantaget i sin tillämpning både ologiskt och för med sig oklara gränsdragningar och en konkurrensmässig snedfördelning mellan olika aktörer som inte är försvarbar.

8.7 Beräkningen av skatten

Förslaget gör bara en differentiering mellan mugg och livsmedelsbehållare, inte någon ytterligare uppdelning utifrån slags behållare. Utifrån vad som angetts ovan framstår det då som logiskt att inte mindre behållare ska beskattas över huvud taget eftersom en skatt skulle slå oproporcionerligt hårt sett till plastmängd, men återigen påpekas vikten av ett förtydligande.

Jämförelsen till plastpåsar och att där bara finns två nivåer blir inte helt rättvisande då det lär förekomma en betydligt större variation mellan olika behållare. Det kan antas att det förekommer ett förhållandevis stort antal olika behållare, och olika storlek på muggar, och utifrån att mängden plast kan variera på grund av såväl storlek som tjocklek på material är frågan om det inte vore en bättre anpassning att beskatta produkterna utifrån vikt eftersom det lär motsvara miljöbelastningen bättre. Genom att ta ut skatten utifrån vikt borde det också vara enklare att möjliggöra ett inkluderande av lock i skatten.

Ett bra analysunderlag för hur hög skatten bör vara saknas. Pressbyrån och 7-Eleven har enligt utredningen haft en rabatt på 3 kronor för de som haft med sig egen mugg. Under ca 1 års tid innebar det att engångsförbrukningen gick ned drygt 1,5 %. Den skatt som nu föreslås kan för en take-away kaffe innebära en prisökning på ungefär detsamma, med antagandet att skatten i många fall landar på 2 kr och produkten ökar ytterligare något i pris på grund av ökade kringkostnader. Sannolikheten att en sådan prisökning skulle vara tillräcklig för att få konsumenter att i stor utsträckning välja ett flergångsalternativ är då förhållandevis låg.

I en annan undersökning har konsumenter svarat att ett ökat pris på 4–5 kr per mugg och 15–20 kr per livsmedelsbehållare skulle få dem att välja ett flergångsalternativ. Samtidigt vill utredningen vara försiktig med att sätta skatten för högt då det kan leda till att andra material, som exempelvis aluminium ökar i användning.

Med anledning av osäkerheten i vad som är en lämplig skattenivå föreslår utredningen att lägga sig på en lite lägre nivå och sedan utvärdera skatten för en eventuell korrigering. Det kan dock ifrågasättas om det inte vore lämpligt att försöka få ett bättre underlag innan en skatt över huvud taget införs.

8.8. Skattskyldiga och skattskyldighetens inträde

Den som tillverkar skattepliktiga varor i Sverige, för in eller tar emot skattepliktiga varor från annat EU-land eller importerar skattepliktiga varor föreslås bli skattskyldig. Generellt är principen att beskattning ska ske så tidigt som möjligt i leden bra. I det här fallet, när skatten gällande livsmedelsbehållare är beroende av inte bara hur produkten är utformad utan också hur den används, riskerar det bli i princip omöjligt för den skattskyldige att ta ställning till vilka produkter som ska beskattas eller inte. (Med förbehållet att FAR inte besitter någon teknisk expertis om förpackningar.) Denne behöver då veta om produkterna kommer att användas i en industriell process, till direkt förpackning av konsumtionsfärdiga varor eller till varor som kräver beredning. Motsvarande produkter kan sannolikt användas till såväl förpackning av mat som kräver vidare beredning, som mat som inte kräver sådan, vilket exemplifieras ovan. Olika aktörer kan använda produkterna på olika sätt, men också en och samma aktör kan använda produkterna på flera olika sätt.

Antingen definitionerna eller bedömningen av vem som är skattskyldig behöver därför korrigeras.

8.11 Överensstämmelse med EU-rätten

FAR delar uppfattningen att förslaget bör anmälas och kontakt bör tas för att avgöra förenlighet med reglerna om statligt stöd.

Utredningen kommenterar att det bör bedömas om skatten är selektiv på ett otillåtet sätt när vissa tillverkare/importörer blir skattskyldiga och andra inte. Den selektiva effekten bör därtill bedömas på

återförsäljarnivå eftersom vissa konkurrensfördelar kan tänkas uppkomma även där, inte minst vad gäller undantaget för industriellt förpackad lättare förtäring.

8.13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

FAR anser att det kan övervägas om skattens ikraftträdande bör skjutas längre på framtiden. De som är skattskyldiga, och än mer de aktörer som riskerar att behöva höja sina priser gentemot konsumenterna, bör få god tid på sig att införa andra alternativ. Detta för att inte skapa en situation där det påskyndas alternativ som inte för med sig någon positiv miljöeffekt.

Utredningen har utgått ifrån ett ikraftträdande baserat på januariavtalet och har inte tagit hänsyn till om en förskjutning är lämplig med anledning av coronapandemin. Kafé- och restaurangbranschen är hårt utsatt av pandemin, och en hygienisk hantering av de varor som säljs har aldrig varit mer påkallad. Att i detta läge försöka få aktörer att övergå till flergångsprodukter är en illa vald tidpunkt.

Utifrån vad som anges i stycke 11.5 finns inget egentligt skäl att inte använda flergångsprodukter även under en pandemi. Oavsett faktiskt smittrisk är det en fråga om upplevd hygien och smittrisk och det kan antas att fler är skeptiskt inställda till flergångsprodukter i dessa tider.

8.14 Plan för utvärdering av skatten

Utredningen föreslår en utvärdering av skatten inom två år från införandet. FAR ser positivt på att en utredning görs men anser att det redan innan införandet bör göras en närmare översyn av förslaget och tänkbara konsekvenser. Det skapar osäkerhet på marknaden och försämrat förtroende för lagar om sådana införs utan att det finns klara legitima skäl. Negativa effekter kan förstärkas om en skatt införs och sedan inte får de konsekvenser som är tänkta. Införandet av en skatt bör bara ske när dess utfall går att analysera med någon form av säkerhet vilket framstår som tveksamt i det här förslaget.

10. Översyn för ökad efterlevnad av nedskräpningsförbudet

FAR ser positivt på en översyn för ökad efterlevnad av nedskräpningsförbudet.

11.4.2 Möjliga effekter av skatten i Sverige

Utredningen ger fem scenarion, vissa av dem med negativ påverkan, och menar att alla fem lär vara sannolika i någon grad. Flera omständigheter styr vilket scenario som är mest sannolikt. Det hade varit önskvärt om det utvecklades mer om vad som skulle kunna bidra till att främst de positiva konsekvenserna blir verklighet.

För muggar, och framförallt livsmedelsbehållare kan tänkas ett antal andra alternativ än engångsplasten, och inte alla nödvändigtvis till det bättre. Jämförelsen med effekterna av skatten på bärkassar är tveksam. Det förekommer en större variation på produkter gällande muggar och livsmedelsbehållare än vad det gör för påsar. Samtidigt finns inte samma utbud av alternativ på marknaden. För plastpåsar är det i princip tyg, papp eller flergångsalternativen som är tillgängliga, och var det redan när den skatten infördes. (I sammanhanget kan dock noteras att även plastpåseskatten kritiserats för om den verkligen inneburit en positiv växling för miljön. Enligt en, förvisso omdebatterad, rapport från danska motsvarigheten till Naturvårdsverket, Miljøstyrelsen⁴, är klimatpåverkan från en tygpåse betydligt större än den från en plastpåse.)

⁴ "Life Cycle Assessment of grocery carrier bags" Environmental Project no. 1985 February 2018, Environmental Protection Agency/Ministry of Environment and Food of Denmark

Även om konsumenter blivit bättre på att använda flergångsalternativ för plastpåsar finns en väsentlig skillnad i hur planeringen av inköpen sker. Tar konsumenten beslutet att åka till affären är det den aktivitet som faktiskt ska ske, och som planeras för genom att påsar tas med. Inköpet av en kaffe eller lunchlåda sker på ett helt annat sätt spontant, vilket innebär att beteendeförändringen att få konsumenten att själv ta med en förpackning blir svårare att uppnå.

Så sent som den 7 december publicerade Livsmedelsverket en varning gällande kombinationen av bambu och plast i tallrikar och muggar. Materialblandningen är inte tillåten i varor som kommer i kontakt med livsmedel, och kan utgöra en hälsorisk, framförallt om dessa används vid uppvärmning. Samtidigt har den här kombinationen av produkter förekommit i flera år, och ofta marknadsförts som miljövänliga. Detta i sig är inget argument emot en skatt på plastartiklar egentligen, men samtidigt visar det att även om det finns regler för vilka material som får användas förekommer åtskilliga produkter som inte följer detta. Införandet av en plastskatt får antas leda till en substitution av de produkter som förekommer idag, vilket också är ett av målen, men ska det i realiteten leda till en bättre situation såväl för individers hälsa som miljön i stort så förutsätter det uppenbarligen att kontrollen av vilka produkter som sätts på marknaden förbättras. En påskyndad substitution utan kontroll innebär att miljöpåverkan kan gå på vilket håll som, och det ger inte legitimitet åt lagen.

Något om utvärderingen av skatten på kemikalier i viss elektronik

Under hösten presenterades första delen av den statliga utredning som gjorts av kemikalieskatten⁵. Där konstateras att det så här långt inte kan fastställas någon minskning av de hälsofarliga ämnen som var tänkta att minska i människors hemmiljö, det finns inte någon tydlig skillnad i vilka varor/substanser som används, konsumenter köper lika mycket, om inte mer, elektronik som tidigare trots att priserna ökat. Därtill upplever företagen att skatten ökat deras arbetsbörda mer än andra styrmedel upplevs göra, det är svårt att få fram de uppgifter som behövs för beräkning och avdrag etc. Samtidigt konstateras att bedömningsperioden varit förhållandevis kort och det är svårt att bedöma vilken långsiktig effekt skatten kan tänkas ha.

Av mer teknisk karaktär konstateras att skatten inte bedöms vara kostnadseffektivt utformad, det förekommer felaktigheter och otydligheter i bilagan som sannolikt beror på otydligheter i lagens definition och det finns anledning att se över vilka grupper av kemikalier som egentligen borde beskattas.

Kritiken att skatten inte är kostnadseffektiv grundar sig bland annat på att den träffar både farliga ämnen och mindre farliga sådana, och att den tas ut baserat på varans vikt, inte mängden farligt innehåll i denna. Likaså konstateras att den tas ut på vissa slags varor, medan andra som också kan innehålla ämnena, och också finns i hemmiljö, inte beskattas.

Jämfört med den här föreslagna skatten kan liknelse framförallt göras i delen att vissa produkter kommer att träffas av lagen medan andra inte, exempelvis genom det undantag som föreslås för lock, liksom för industriellt förpackade mellanmål. Frågan är också här om det faktiskt kommer att ske någon substitution till miljömässigt bättre alternativ.

⁵ Utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik, Redovisning av regeringsuppdrag Fi2019/04008/S2 2020-10-01, dnr 8-262570



FAR

A handwritten signature in blue ink that reads 'Markus Thaler'.

Markus Thaler
Ordförande i FAR:s Operativa grupp Remissgrupp Skatt