

Förslag om sänkt skatt på plastbärkassar inför budgetpropositionen 2024

April 2023

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar	4
3	Bakgrund och gällande rätt	5
4	Sänkt skatt på plastbärkassar	5
5	Konsekvensanalys	6
5.1	Syfte och alternativa lösningar	6
5.2	Förslagets förenlighet med EU-rätten	7
5.3	Offentligfinansiella effekter	7
5.4	Effekter för företagen	7
5.5	Effekter för miljön	8
5.6	Effekter för enskilda samt för kommuner och regioner	9
5.7	Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna	9
5.8	Övriga effekter	9
6	Författningskommentar	10

1 Inledning

I den sakpolitiska överenskommelsen mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Tidöavtalet) redovisas ett antal reformambitioner på skatteområdet som ska förverkligas under mandatperioden. Tidpunkten för när de olika reformerna ska genomföras är beroende av kommande bedömningar av det ekonomiska läget, reformutrymmet och finansieringsbehovet. När regeringen tillträdde inleddes arbetet med de olika reformerna. Därutöver har ett antal andra skattefrågor aktualiserats på olika politiska områden.

Inför budgetpropositionen för 2024 är det angeläget att skatteförslagen kan förberedas genom remittering. För att möjliggöra en samlad behandling av skatteförslag med budgeteffekter remitteras därför denna promemoria från Finansdepartementet. Om de skatteåtgärder som nu remitteras kommer att presenteras i budgetpropositionen för 2024, och i vilken omfattning och med vilken dimensionering, blir beroende av det ekonomiska läget, reformutrymmet och finansieringsbehovet samt de överläggningar som förs i det slutliga arbetet med budgetpropositionen.

I 2023 års ekonomiska vårproposition angavs att regeringen inför budgetpropositionen för 2024 avser remittera ett förslag om att avskaffa eller kraftigt sänka skatten på plastbärkassar (prop. 2022/23:100 s. 21). I denna promemoria finns förslag om sänkt skatt på plastbärkassar. Skatten på plastbärkassar infördes i mars 2020 i syfte att uppnå EU:s förbrukningsmål för plastbärkassar. Skattesatsen per plastbärkasse bör inte vara högre än vad som krävs för att syftet med skatten ska uppnås. Normalskattesatsen föreslås sänkas till 50 öre per plastbärkasse. Skattesatsen för mycket tunna plastbärkassar föreslås sänkas till 5 öre per plastbärkasse.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar ska ha följande lydelse.

3 §

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

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

Skatt ska betalas med *50 öre* per plastbärkasse, om inte annat följer av andra stycket.

För plastbärkassar som har en vägg tjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger sju liter ska skatt betalas med 5 öre per plastbärkasse.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

3 Bakgrund och gällande rätt

Den 1 mars 2020 trädde lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar i kraft. Syftet med skatten är att uppnå EU:s förbrukningsmål för plastbärkassar. Förbrukningsmålen anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet). I direktivets artikel 4.1a 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 väggtjocklek under 50 mikrometer). De åtgärder som medlemsstaterna vidtar kan utformas på olika sätt. Ett alternativ är att anta 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. Mycket tunna plastbärkassar får undantas från åtgärderna (enligt definitionen plastbärkassar med en väggtjocklek under 15 mikrometer som behövs av hygienskäl eller som tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt när detta förhindrar matsvinn).

Skatten på plastbärkassar ska betalas för bärkassar som i mer än försumbar omfattning består av plast. Med en bärkasse avses en 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. Plastbärkassar som är avsedda för varaktigt bruk omfattas inte av skatten. För plastbärkassar som har en väggtjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger sju liter ska skatt betalas med 30 öre per plastbärkasse. För övriga plastbärkassar ska skatt betalas med 3 kronor per plastbärkasse.

4 Sänkt skatt på plastbärkassar

Promemorians förslag: Skatt ska betalas med 50 öre per plastbärkasse. För plastbärkassar som har en väggtjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger sju liter ska skatt betalas med 5 öre per plastbärkasse.

Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Äldre bestämmelser ska gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: I 2023 års ekonomiska vårproposition angavs att regeringen inför budgetpropositionen för 2024 avser remittera ett förslag om att avskaffa eller kraftigt sänka skatten på plastbärkassar (prop. 2022/23:100 s. 21). Skatten infördes i mars 2020 i syfte att uppnå EU:s förbrukningsmål för plastbärkassar. Förbrukningsmålen tillkom 2015 med hänvisning till att förbrukningsnivån för plastbärkassar i EU bedömdes leda till stor nedskräpning och därmed förorening av miljön samt till ett ineffektivt utnyttjande av resurser (Europaparlamentets och

rådets direktiv (EU) 2015/720 av den 29 april 2015 om ändring av direktiv 94/62/EG när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar, skäl 2). Minskad förbrukning av plastbärkassar innebär i vissa fall en övergång till andra typer av bärkassar, bl.a. pappersbärkassar. Produktion av pappersbärkassar kräver typiskt sett högre energi- och vattenförbrukning än produktion av plastbärkassar. Även om skatten bedöms bidra till att minska användningen av plastbärkassar, bedöms den alltså samtidigt kunna leda till ökad resursförbrukning. Skattesatsen per plastbärkasse bör därför inte vara högre än vad som krävs för att nå EU:s förbrukningsmål.

Vid införandet av skatten sattes skattesatsen per plastbärkasse som huvudregel till 3 kronor, vilket bedömdes vara en nivå som skulle kunna bidra till en sådan beteendeförändring hos konsumenter och en sådan minskad efterfrågan på plastbärkassar att Sverige uppnår förbrukningsmålen i förpackningsdirektivet. Det konstaterades samtidigt att såväl normalskattesatsen som den lägre skattesatsen skulle kunna behöva korrigeras. Sedan dess har förbrukningen av plastbärkassar minskat. Även vid en normalskattesats på 50 öre per plastbärkasse bedöms syftet med skatten uppnås. Därför föreslås normalskattesatsen sänkas till 50 öre per plastbärkasse.

Av likabehandlingsskäl föreslås den lägre skattesatsen för mycket tunna plastbärkassar sänkas med samma procentuella andel, till 5 öre per plastbärkasse.

De föreslagna ändringarna är budgetpåverkande och ett förslag kan efter remittering behandlas i budgetpropositionen för 2024. Ändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2024. Äldre bestämmelser bör dock fortsatt gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Detta innebär att äldre skattebelopp gäller för plastbärkassar för vilka skattskyldighet inträtt före ikraftträdandet.

Lagförslag

Förslaget medför ändring av 3 § lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar.

5 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslagetts effekter i den omfattning som bedöms lämpligt i det aktuella lagstiftningsärendet och med beaktande av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. De offentligfinansiella effekterna till följd av ändrade skatte- och avgiftsregler beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner.

5.1 Syfte och alternativa lösningar

Skatten på plastbärkassar är en miljöskatt som visserligen bidrar till att minska användningen av plastbärkassar, men samtidigt bedöms kunna

leda till ökad resursförbrukning. EU:s förbrukningsmål för plastbärkassar bedöms kunna nås med en lägre skattenivå. Därför föreslås en sänkning till 50 öre per plastbärkasse och 5 öre för mycket tunna plastbärkassar. Alternativa lösningar hade inkluderat en något mindre eller större skattesänkning, men den valda nivån bedöms för närvarande mest lämplig.

5.2 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten. För det fall förslaget leder till att EU:s förbrukningsmål för plastbärkassar inte uppnås kan det innebära att någon åtgärd behöver vidtas.

Förslaget bedöms inte behöva anmälas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster eller enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

5.3 Offentligfinansiella effekter

Den offentligfinansiella effekten av förslaget är -0,43 miljarder kronor brutto och -0,54 miljarder kronor netto per år.

5.4 Effekter för företagen

Att sänka skatten på plastbärkassar kan komma att öka efterfrågan på plastbärkassar och därmed omsättningen för företag som tillverkar och importerar sådana varor. Producenter och importörer av plastbärkassar är skattskyldiga. En sänkning av skatten påverkar inte de administrativa kostnaderna för dessa företag. År 2022 redovisade 74 företag skatt. Producenter och importörer av plastbärkassar är i regel små och medelstora företag.

Förslaget påverkar också företag som tillhandahåller plastbärkassar till konsument, framför allt företag verksamma inom detaljhandeln och restaurangverksamheter med mat för avhämtning. Skatten på plastbärkassar har hanterats olika i olika delar av handels- och restaurangbranschen. Dagligvaruhandeln har till stor del övervärtat hela kostnaden, så den sänkta skatten bör inte innebära någon större påverkan på deras lönsamhet. Mycket tunna plastbärkassar har till stor del ersatts av papperspåsar som inte omfattas av punktskatt. Andra delar av handels- och restaurangbranschen har antingen bytt till påsar som inte omfattas av skatten på plastbärkassar eller fortsatt att tillhandahålla plastbärkassar till konsument utan att ta betalt. För den senare kategorin företag innebär förslaget om att sänka skatten minskade kostnader. År 2021 var knappt 24 000 företag registrerade som detaljhandelsföretag (SNI 47). Av dessa var över hälften att betrakta som mikroföretag med 1–4 anställda. Mindre

än 0,5 procent av företagen registrerade som detaljhandel hade över 200 anställda.

Eftersom förslaget påverkar efterfrågan på plastbärkassar kan det också ha negativ påverkan på efterfrågan på bärkassar som fungerar som substitut, framför allt pappersbärkassar, flegångsbärkassar och avfallspåsar. Det finns tre stora producenter av pappersbärkassar i Sverige. Övriga bärkassar och avfallspåsar importeras huvudsakligen.

5.5 Effekter för miljön

När skatten på plastbärkassar infördes 2020 var syftet att minska förbrukningen av plastbärkassar för att uppnå förbrukningsmålen i EU:s förpackningsdirektiv. Eftersom även plastbärkassar med en tjocklek under 15 mikrometer leder till nedskräpning beskattas även dessa, men med en lägre skattesats. Även tjocka plastbärkassar beskattas trots att varken dessa eller mycket tunna plastbärkassar omfattas av förbrukningsmålen. Förpackningsdirektivets förbrukningsmål är att förbrukningen av tunna plastbärkassar 2025 inte ska överstiga 40 påsar per person och år. Året innan skatten på plastbärkassar trädde i kraft, 2019, var förbrukningen 74 tunna plastbärkassar per person och år. Året då skatten trädde i kraft, 2020, var förbrukningen 55 tunna plastbärkassar och 2021 var förbrukningen 14 påsar per person och år. Naturvårdsverket bedömer att skatten var en starkt bidragande faktor till den minskning av förbrukningen som skedde mellan 2019 och 2020. Sedan dess har förbrukningen fortsatt att minska. Det bedöms därför att den föreslagna sänkningen av skatten kommer att leda till en ökad förbrukning av plastbärkassar men att Sveriges förbrukning fortsatt kommer att ligga under EU:s förbrukningsmål. Naturvårdsverket kommer fortsatt behöva följa utvecklingen, inom ramen för sitt uppdrag enligt 30 § förordningen (2021:996) om engångsprodukter.

En ökad förbrukning av plastbärkassar kan leda till ökad nedskräpning av plastbärkassar. Hur mycket nedskräpningen kommer att påverkas är svårt att uppskatta. Plast från plastbärkassar och annat skräp som sprids ut i naturen bryts över tid ner till s.k. mikroplaster som i slutändan kan hamna i den mat som människor äter.

Minskad förbrukning av plastbärkassar innebär i vissa fall en övergång till andra typer av bärkassar. I en analys av skatten på plastbärkassar som Naturvårdsverket låtit beställa av SMED (Svenska Miljöemissionsdata) konstateras t.ex. att inom dagligvaruhandeln ökade konsumenternas preferens för att köpa pappersbärkassar markant vid införandet av skatten på plastbärkassar. Produktion av pappersbärkassar kräver typiskt sett högre energi- och vattenförbrukning än produktion av plastbärkassar. Det bedöms därför att en sänkt skatt på plastbärkassar sannolikt kommer leda till minskad resursförbrukning, även om råvaran till pappersbärkassar huvudsakligen är förnybar.

5.6 Effekter för enskilda samt för kommuner och regioner

Hur enskilda påverkas av den föreslagna sänkningen av skatten på plastbärkassar beror på dels hur aktörer som tillhandahåller plastbärkassar agerar, dels hur individerna själva agerar på detta. Skatten på plastbärkassar har i hög grad övervälrats på priset på påsar i dagligvaruhandeln. Det antas därför att priset på tunna plastbärkassar i butiker som övervälrats skattekostnaden i och med förslaget kommer sänkas med mellan 2 och 3 kronor per plastbärkasse. En individ som förbrukar 14 tunna plastbärkassar per år (snittförbrukningen 2021) kommer således spara cirka 35 kronor per år på bärkassar.

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på kommuner och regioner.

5.7 Effekter för myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget om att sänka skatten på plastbärkassar bedöms inte påverka arbetet för Skatteverket, Tullverket eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

5.8 Övriga effekter

Förslaget har inga effekter på den ekonomiska jämställdheten.

En ökad förbrukning av plastbärkassar kan leda till en minskad återvinningsgrad av plastförpackningar, eftersom en stor del av plastbärkassarna används som avfallspåsar och förbränns. En konsekvens av förslaget kan därmed bli en försämrad möjlighet för Sverige att nå målen om förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

En del av Sveriges avgift till EU är baserad på andelen plastförpackningar som inte materialåtervinns. Plastbärkassar räknas som plastförpackningar, vilket inte t.ex. avfallspåsar gör. Om den sänkta skatten leder till en ökad andel plastförpackningar som inte materialåtervinns kommer därmed den här delen av den svenska EU-avgiften öka något. Det skulle t.ex. kunna ske om fler plastbärkassar används till avfall som sedan eldas upp (energiåtervinns). Om och i sådant fall hur mycket avgiften kan komma att stiga är svårt att bedöma och beror bl.a. på hur förbrukningen och materialåtervinningen av plastbärkassar förändras.

Förslaget bedöms inte ha några övriga effekter.

6 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar

3 § Skatt ska betalas med *50 öre* per plastbärkasse, om inte annat följer av andra stycket.

För plastbärkassar som har en väggjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger sju liter ska skatt betalas med *5 öre* per plastbärkasse.

I paragrafen anges skattepliktens omfattning och skattebelopp.

Ändringen i *första stycket* innebär att skatt ska betalas med *50 öre* per plastbärkasse, om inte annat framgår av andra stycket.

Ändringen i *andra stycket* innebär att skatt ska betalas med *5 öre* per plastbärkasse som har en väggjocklek som understiger 15 mikrometer och en volym som inte överstiger sju liter.

Övervägandena finns i avsnitt 4.