

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för mervärdesskatt och punktskatter
Jonas Ljungberg
fi.remissvar@regeringskansliet.se
jonas.ljungberg@regeringskansliet.se

Remissyttrande

Utredning skatt på engångsprodukter – SOU 2020:48

Er ref: Fi2020/03342

Svensk Handel, som är handelsföretagens intresseorganisation och företräder 9 000 små, medelstora och stora företag med nära 300 000 medarbetare, får med anledning av remissen anföra följande:

Allmänna synpunkter

Svensk Handel har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på föreliggande promemoria angående skatt på engångsartiklar.

Svensk Handel stödjer utredningens bakomliggande syfte: det vill säga att främja en övergång till en mer biobaserad och cirkulär ekonomi samt att minska de negativa effekterna på miljön av engångsartiklar.

Hållbarhet är idag en lönsam affär för alla inblandade. Det är viktigt att samhället skapar incitament som främjar hållbar utveckling, såsom innovationer, miljövänlig teknik och annat som gagnar såväl företag som konsumenter. Handelns företag arbetar redan på många viktiga förbättringar inom hållbarhet och cirkulär ekonomi varför det är avgörande att inte skapa ett felaktigt styrmedel som riskerar hämma en sådan utveckling.

Svensk Handel har tyvärr haft anledning att återkomma till det ett par gånger den senaste tiden men det måste ändå sägas igen att det är beklagligt att det läggs fram förslag kring miljöskatter som riskerar att försvåra, eller i vissa fall gå rakt emot, det miljöarbete som näringslivet i stort bedriver gällande teknikutveckling, utfasning och effektivisering. Regeringen borde istället, i ett samråd med branschen, utarbetat ett väl avvägt styrmedelspaket som förutom att åtgärda problemet med nedskräpning gynna mer klimatsmarta material

Med direktiv om att införa en skatt, snarare än att utreda styrmedel, snävas möjligheterna av för att kunna driva ett effektivt samarbete med näringslivet för att samarbeta kring gemensamma mål. Tyvärr framstår det återigen som att skattens egentliga mål är att hitta en ny skattebas istället för att bidra till ett minskat klimatavtryck.

Svensk Handel delar som nämnt ovan de angivna målen som framförs som bakgrund till utredningen:

”Målet är att skatten ska vara ett styrmedel för att understödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi. Den ska också minska de negativa miljöeffekterna av att engångsartiklar inte tas om hand och därför skräpar ned. En minskad användning av engångsartiklar kan även förebygga avfall och bidra till minskade utsläpp av växthusgaser i produktionsledet och avfallshanteringen.”

Svensk Handel tycker dock inte att en skatt är rätt väg att gå. Sedan flera år arbetar såväl handeln som förpackningsindustri med att få fram miljövänligare alternativ. Fossilplast byts ut mot bättre alternativ. I de fall plast kan fhasas ut så görs detta successivt. Materialutvecklingen går framåt. Vi är dock oroliga över att förslagen skatt kommer att leda till att utvecklingsarbetet avstannar. Detta då skatten inte gör skillnad mellan fossil plast och betydligt bättre alternativ.

Det vore därför rimligt att differentiera skatten så att skatt på engångsartiklar tillverkade av jungfrulig fossil plast beskattades högre än den som består av återvunnen eller förnyelsebar plast. På så sätt hade man med samma styrmedel både kunnat bidra till minskad nedskräpning och stimulera mer klimatsmarta alternativ. Alternativet med pantsystem borde också ha kunnat övervägas för att åstadkomma antingen återanvändning eller materialåtervinning i helt rena flöden. När det argumenterats för en differentiering av skatt mellan olika typer av plast så anförs att det idag inte finns några standarder som förmår skilja på olika typer av plast i återanvändningsskedet. Svensk Handel anser inte att detta är ett giltigt argument mot att differentiera skatten.

Det bör snarare vara av stor vikt att dylika standarder utarbetas för att kunna differentiera olika typer av plast. Det hade inneburit en stor miljö- och klimatnytta samtidigt som det hade premierat produktutveckling samt användandet av bättre material. Samtidigt gör skatten inte heller någon skillnad mellan storleken på förpackningarna. Sammantaget skapar detta inga incitament att använda bättre plastmaterial eller mindre förpackningar. Det leder enbart till en inriktning på färre förpackningar.

Det skall också noteras att med en skatt av den omfattningen som presenteras så kommer troligen andra förpackningar som har högre klimatbelastning, såsom aluminium och glas, att i flera fall bli billigare och öka i användning. För den enskilde konsumenten blir det dessutom möjligt att importera produkter utan att dessa beskattas, som kan vara betydligt sämre ur klimat- och miljösynpunkt, för exempelvis kalas.

Gällande nedskräpning bör det först och främst konstateras att det aldrig ska slängas något i naturen som inte hör hemma där. Frågan är dock om en skatt på engångsartiklar kommer att förändra de beteenden som faktiskt ligger bakom att personer slänger skräp i naturen. Mer effektivt torde det vara att använda, och förstärka, de redskap som finns för att ingripa mot och lagföra dem som faktiskt skräpar ner.

Sammanfattningsvis så ser vi inte hur denna skatt ska kunna uppfylla de intentioner som ställts upp gällande miljö eller nedskräpning. Skatten riskerar att ta bort incitamenten för materialutveckling, skapa anledningar att använda sämre material och kommer med stor sannolikhet inte heller att minska nedskräpningen.

Utöver den tveksamma nyttan gällande miljö/klimat och nedskräpning riskerar denna skatt också att få en starkt negativ samhällsekonomisk påverkan. När HUI research räknar på skattens olika effekter kan det konstateras att den samhällsekonomiska kalkylen ger ett negativt resultat på nära 340 miljoner kronor per år. Detta beroende huvudsakligen på att beräkningar gällande sysselsättningspåverkan visar att 2100 arbeten riskerar att försvinna med föreslagen skatt, varav 300 arbetstillfällen i dagligvaruhandeln och 1800 arbetstillfällen i restaurangnäringen. Då handeln och restaurangnäringen ofta är det första jobbet för många unga och personer med utländsk bakgrund är detta i svallvågorna efter Coronapandemin naturligtvis extra anmärkningsvärt. Notera dessutom att följd effekter på sysselsättningen i leverantörsled inte är med i dessa 2100 arbetstillfällen varför siffran får anses vara i underkant.

Till detta kommer den administrativa bördan där föreliggande utrednings uppskattning av företagens administrationskostnader är en årlig kostnad på 11 miljoner kronor samt vissa initiala kostnader vid införandet för att lära sig rutinerna. Detta bygger på ett antagande om ett snittbehov av sex timmar per månad för drygt 300 tillverkare och importörer som utredaren föreslår blir skattskyldiga. Dessutom kan det krävas inköp av labbanalyser för att styrka rätten till avdrag, vilka enligt utredningen kostar 7 000 kronor per styck. Om varje skattskyldigt företag behöver göra i snitt tio labbanalyser vardera (då de har många olika produkter i sortimentet) skulle detta innebära en merkostnad på ytterligare 21 miljoner kronor. Utöver detta fordras vissa resurser hos myndigheter för att administrera skatten –cirka 3 miljoner enligt utredningens beräkning, varav 2 miljoner i initiala kostnader. Totalt bör man alltså räkna med åtminstone 35 miljoner kronor i administrationskostnader.

I andra vågskålen i den samhällsekonomiska kalkylen ligger de förmodade miljö/klimat- respektive nedskräpningsnyttorna. Enligt de beräkningar HUI research gjort skulle en skatt såsom den är utformad nu ge marginella effekter på dessa områden. Vad gäller nedskräpning visar Naturvårdsverkets sammanställning från augusti 2020 att de berörda produkterna utgör 3,4 procent av allt insamlat skräp i viktprocent och 0,9 procent sett till antalet. Utredningen anger att skatten kan komma att minska förbrukningen av engångsmuggar och livsmedelsbehållare som innehåller plast med 25 procent. Om nedskräpningen antas minska i relation till förbrukningen innebär detta således en möjlig minskning av mängden skräp med 0,85 procent i vikt eller 0,2 procent i antal.

Eftersom skatten ökar kostnadsbördan för företagen och konstruktionen saknar differentiering mellan olika typer av plastmaterial är det osäkert huruvida klimatpåverkan är positiv eller negativ. Särskild risk för oavsiktliga effekter kan anses föreligga i de fall det saknas fullgoda substitut, såsom i praktiken är fallet med engångsmuggar, där en barriär av plast i dagsläget krävs för att skydda mot väta.

Istället för att gå vidare med föreliggande förslag hade Svensk Handel förordat att regeringen, tillsammans med näringslivet, sätter upp en färdplan för att, med lämpliga styrmedel fasa ut sämre alternativ till förmån för bättre. Materialutveckling och initiativ riktade till att faktiskt få bort den fossila plasten bör premieras istället för att lägga en skatt som slår brett mot allt som innehåller plast – oavsett vilken sort.

Avslutningsvis vill vi göra ett medskick. I de fall regeringen väljer att gå vidare med en skatt skulle Svensk Handel förorda att skatten införs etappvis. Förslagsvis bör skatt först införas på muggar. Detta av tre anledningar. För det första skulle en skatt på muggar ge ett bra redskap för att se huruvida skatten har den antagna styrande effekten. För det andra finns det fler alternativ att tillgå när det gäller muggar och för det tredje så är matkärl betydligt mer komplicerade att ersätta med andra alternativ och det behövs en längre omställningstid för näringslivet att utveckla fullgoda alternativ. Den nu av utredningen föreslagna implementeringstiden innan lag om skatt ska börja gälla, 1 september 2021, anser Svensk Handel är alldeles för kort.

Sammanfattning

Svensk Handel anser att utredningens förslag på skatt inte bör införas mot bakgrund av följande:

- En skatt på engångsartiklar är inte ett ändamålsenligt styrmedel för att uppnå de angivna målen. Här behöver det finnas olika lösningar som driver utvecklingen framåt där kan införande av pant vara mer ändamålsenligt för såväl återanvändning som materialåtervinning i rena flöden.
- Plast i engångsartiklar fyller en viktig funktion för bland annat matsäkerhet och hållbarhet av livsmedel. Nyttan av engångsartiklar har varit större än någonsin för att möjliggöra avhämtning av mat under den pågående pandemin.
- Konsekvenserna av den föreslagna skatten förväntas leda till negativa effekter för sysselsättningen som inte har kvantifierats. Vidare är det oklart om vilka miljöeffekter som skatten kommer att leda till, särskilt om det sker en övergången till material som är sämre för miljön.

Om en eventuell skatt införs bör följande beaktas:

- Skattenivåerna bör initialt vara lägre än det som utredningen föreslår.
- Skatten bör initialt inte omfatta livsmedelbehållare.
- En differentiering av skatten bör införas för plast som är biobaserad och återvinningsbar.
- Skattepliktiga produkter som är tillverkad av förnybar och/eller återvunnen råvara och som ingår i ett pantsystem bör undantas från skatten.
- Det bör vara möjligt att vara skattskyldig i egenskap av registrerad mottagare.
- Införandet av en eventuell skatt bör senareläggas för att möjliggöra för näringslivet att ställa om och utveckla produkter och material samt nya retursystem som bidrar till ökade cirkulära materialströmmar.
- Med anledning av den pågående pandemin bör ett eventuellt införande av skatten skjutas upp tills den ansträngda ekonomiska situationen är markant förbättrad.

I övrigt vill Svensk Handel också hänvisa till remissvar från Svenskt Näringsliv och Visita. För mer detaljerade synpunkter på situationen gällande förpackningar (livsmedelsbehållare för engångsbruk) i dagligvaruhandeln hänvisar vi till remissvaret från Svensk Dagligvaruhandel.

Synpunkter på utredningens förslag

Bakgrunden till skatten är att vi i Sverige förbrukar stora mängder av engångsartiklar i plast, vilka ger upphov till stora avfallsflöden då endast en liten andel materialåtervinns idag. Utredningens val av muggar och livsmedelsbehållare för engångsbruk motiveras utifrån att de bidrar till stor resursförbrukning och nedskräpning samt hamnar högt upp på listor över vanligt skräp i städer och parker samt vid stränder. I och med att produkterna innehåller plast bryts de ned långsamt och bidrar till ett miljöproblem. Lagstiftaren vill därför se ytterligare åtgärder för att komma till rätta med problemet.

Handelns företag är djupt engagerade i hållbarhetsfrågor och arbetar intensivt med att ställa om verksamhet och sortiment till att bli mer resurseffektiva och cirkulära. Detta sker bland annat genom att ta fram produkter och förpackningar som belastar miljön så lite som möjligt: som är säkra för sitt syfte, kan recirkulera och till slut materialåtervinnas. Där stor fokus inom branschen ligger just på att utveckla och optimera olika förpackningar. Här spelar även möjligheten att tillgå återvunnen och/eller biobaserade material en stor roll.

Målet är att inga förpackningar ska hamna i naturen utan källsorteras och gå till återvinning. Här har producenter och konsumenter ett delat ansvar. De utökade kraven på fastighetsnära insamling samt mer insamling i offentliga miljöer kommer också bidra till att öka infrastrukturen väsentligt, vilket i sin tur underlättar för konsumenter att göra rätt och lämna ifrån sig sitt avfall.

Det kommer fortsatt finnas ett behov av engångsprodukter och take away-förpackningar. Det har inte minst Corona-pandemin gett oss ett starkt bevis på. Däremot finns det potential för att optimera användningen av dessa ur ett såväl resurs som nedskräpningsperspektiv, så att de inte slentrianmässigt används som den enda lösningen. Till exempel att inte per automatik erbjuda engångsprodukter till gäster som kommer inta sin dryck och mat på plats i en lokal där andra alternativ är möjliga.

Idag finns ett producentansvar för hushållsförpackningar på plats vilket redan ställer krav på förpackningars utformning samt att producenter ska tillhandahålla och bekosta ett insamlingssystem för dessa. Här ställs också tydliga krav samt mål om att samla in och återvinna så mycket förpackningsmaterial som möjligt. De olika materialbolagen (till exempel plast och kartong) har infört differentierade förpackningsavgifter för att driva på och främja design av förpackningar så att de lättare går att återvinna. Det nyligen reviderade avfallsdirektivet samt tillhörande förpackningsdirektiv har kompletterats med ytterligare krav på producentansvarssystemen (EPR) med ökade materialåtervinningsmål och större ansvar för producenter att täcka kostnader för insamling samt krav på informationsåtgärder mot konsument. Livsmedelsbehållare såväl som dryckesbehållare faller in under producentansvaret för hushållsförpackningar och är därmed redan reglerade. Därtill kommer regelverk som rör livsmedelssäkerhet för dessa produkter.

I och med det nyligen antagna engångsplastdirektivet (SUP:en) kommer ytterligare krav att införas på ovan nämnda produkter samt muggar och lock. Därmed är dessa produkter väl reglerade. Att införa en skatt på dessa produkter känns därför helt oproportionerligt.

Därutöver har Bokstavsutredningen precis lagt fram sin utredning. Där föreslås bland annat ökad materialåtervinning av engångsförpackningar, genom krav på att förpackningarna ska utformas så att de går att materialåtervinna samt att plastförpackningar från år 2030 ska innehålla minst 30 procent återvunnen plast.

Kommentarer på förslagen i utredningen:

8.5 Skattens huvudsakliga utformning

Utredningen föreslår att en punktskatt på engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare införs genom en ny lag om skatt på engångsartiklar. Detta då punktskatter regleras i Sverige i separata punktskattelagar för olika varugrupper och tjänster

Kommentar: Svensk Handel avstyrker förslaget om att en punktskatt införs på muggar och livsmedelbehållare. Svensk Handel anser att man redan i ansatsen av utredning fastnat på hur:et, dvs låst fast sig vid att ensidigt titta på en skatt som styrmedel, istället för att undersöka vad det är man vill uppnå (syftet). Vi anser därmed att frågeställningen är felformulerad från första början. Vidare anser Svensk Handel att man borde undersökt vilket som är det mest effektiva styrmedlet för att nå den förändring man sägs vilja uppnå. Här är enligt vår mening en skatt väldigt sällan svaret på denna fråga.

8.6 Skattepliktiga varor

Utredningen föreslår att en skatt ska tas ut på engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare. Undantag ska göras för livsmedelsbehållare som är avsedda för enklare förtäring, om behållaren förpackas industriellt och är nödvändig för att säkerställa hållbarheten på livsmedlet. Därutöver görs bedömningen att det bör införas definitioner av engångsartiklar i form av muggar och livsmedelsbehållare samt en definition av plast.

Kommentar: Syftet med skatten sägs vara att bidra till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi. Men som förslaget ligger nu främjas vare sig innovation eller produktutveckling då alla produkter straffas, oavsett material samt att man inte gör skillnad på fossil- eller förnybar råvara. Svensk Handel anser att det snarare finns risk för att skatten hämmar än främjar alla de processer som pågår inom näringslivet kring cirkulär ekonomi och cirkulära materialflöden.

Vi tror inte heller på en one-size-fits-all lösning utan att det måste kunna finnas olika lösningar parallellt. Att ställa ett obligatoriskt krav på att restauranger/caféer/butiker ska tillhandahålla ett pantsystem för flergångsprodukter eller att konsumenter per automatik ska tillåtas ta med sig egna kärl och muggar för att fylla på, tror vi inte är hela lösningen. Detta kan väsentligt komma att påverka livsmedelssäkerheten och därmed det ansvar som verksamhetsutövaren åläggs enligt gällande livsmedelslagstiftning. Här tror vi istället på en kombination av åtgärder. Dessa måste dock anpassas utifrån verksamhetens olika förutsättningar samt att fastighetsägare också behöver involveras, då många hyr sina lokaler.

8.7 Beräkning av skatten

Utredningen föreslår att skatt ska betalas med 5 kronor per mugg och med 7 kronor per livsmedelsbehållare, men avdrag får göras för engångsartiklar med ett lågt plastinnehåll.

- Vid högst 1 procents plastinnehåll får avdrag göras med 4 kronor av den skatt som annars ska betalas för en mugg och med 5 kronor av den skatt som annars ska betalas för en livsmedelsbehållare.

- Vid högst 10 procents plastinnehåll får avdrag göras med 2 kronor av den skatt som annars ska betalas för en mugg och med 3 kronor av den skatt som annars ska betalas för en livsmedelsbehållare.

Utredningen har landat i en modell där skattesatsen uttrycks som ett visst belopp per styck, vilket innebär att engångsartiklar av en viss typ kommer att beskattas med samma belopp oberoende av storlek eller tjocklek. ”*Detta då en sådan lösning förmodligen är lättast att administrera*”. Utredning lyfter även att liknande skatter ”*skulle även kunna tas ut i förhållande till vikt och volym för de varor som är skattepliktiga*”.

Kommentar: Svensk Handel ifrågasätter starkt de höga nivåerna på den föreslagna skatten på muggar och livsmedelsbehållare, speciellt då man inte har genomfört någon undersökning kring konsumenters priskänslighet för denna typ av produkter. Vi anser att det hade varit bättre att börja på en lägre nivå och sedan utvärdera dess effekt efter en tid. En hög initial nivå på skatten riskerar att bli lika med ett säljförbud då slutpriset ut till konsument blir så högt att ingen längre kommer vilja köpa produkterna. Utredningen refererar till den nyligen införda *skatten på plastbärkassar* som en förebild till en eventuell skatt på engångsprodukter. Svensk Handel anser att den inte är direkt jämförbar då man har tagit ut en avgift på plastbärkassar sedan 70-talet. I det här fallet blir det att gå från noll kronor till 5 respektive 7 kronor, plus moms, på produkter som inte haft någon kostnad tidigare. Därutöver anser vi att plastpåseskatten är ett dåligt exempel på en så kallad grön skatt då den överhuvudtaget inte premierar bättre alternativ, utan rakt av straffar näringslivets omställning från fossilplast till biobaserad och återvunnen plast.

Behov av att differentiera skatten

En punktskatt på engångsprodukter i plast förutsätter att den konstrueras så att den är relevant, genomförbar och verifierbar för företagen samt att den driver på en utfasning och substituering av såväl ämnen som material i en positiv riktning.

Svensk Handel anser att den föreslagna skatten riskerar att hämma pågående arbete inom branschen och stödjer inte en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi. Det pågår en intensiv och snabb utveckling på såväl förpacknings- som engångsartikelområdet. Utvecklingen och användningen mot produkter som innehåller mindre plast, alternativa material samt återvunna och biobaserade material går fort. Att beskatta miljövänliga produkter på samma sätt som icke miljövänliga ger felaktigt signaler och minskar miljövänliga innovationer.

Det måste också vara ekonomiskt lönsamt för företag att använda förnybar och/eller återvunnen råvara jämfört med att använda jungfrulig fossil råvara. Det gäller också att vara klok och inte bara stirra sig blind på ett material eller en viss procentsats av plast, utan minst lika viktigt är

hur det sedan kan materialåtervinnas och passar in i det befintliga producentansvarssystemet för förpackningar.

Då den föreslagna skatten inte gör någon skillnad på fossil, biobaserad eller återvunnen plast ser vi en stor risk för att alternativ som är sämre ur miljösynpunkt premieras och kommer öka, till exempel aluminiumförpackningar. Om det istället skulle läggas en högre skattesats på fossila produkter, kontra förnybara produkter, kommer fossila produkter att fasas ut och ersättas av miljövänliga alternativ.

En punktbeskattning på plastförpackningar skulle med stor sannolikhet öka mängden matsvinn, vilket skapar ett större miljöproblem för samhället. Det är viktigt att politiken tar ett helhetsansvar i utformningen av styrmedel för miljön. Inom ramen för utredningar kan inte en enskild parameter vara överordnad. Åtgärder måste ha forskningsbaserade konsekvensbedömningar för hur styrningen blir ur en bredare miljöanalys.

Parallellt med en eventuell punktbeskattning bör också fokus i utredningen vara att åstadkomma en beteendeförändring hos konsumenter i samhället. Det finns en stor vilja och ambition hos många människor att minska användningen av fossila produkter till mer hållbara alternativ.

Oönskade effekter och ökad exponeringen av PFAS

I och med att skatten som föreslås är så pass hög kommer det indirekt leda till ett försäljningsstopp av engångsmaterial i plast, även de biologiska materialen som har ett tunt plastskikt kommer beröras negativt.

Medlemsföretag har uppmärksammat oss på att det nu tas fram mängder med alternativ till engångsprodukter i plast men eftersom man inte "får" använda plast på eller i de nya materialen är produkterna behandlade med olika ämnen för att hålla vätska och mat. Dessa produkter är inte reglerade på samma sätt som plast. Bland annat har PFAS börjat dyka upp i allt större mängd i produkter som erbjuds som alternativ till engångsprodukter i plast. Handeln ser det som ett stort problem och är något som man absolut inte vill ha in. Men då det inte framkommer på produktspecifikationer som företagen får ta del av ställer det till stora problem. I dagsläget anser vi därför att det inte finns säkra biologiska material som klarar vätska och livsmedelspåverkan när maten ska förvaras en längre tid.

Svensk Handel vill i sammanhanget också uppmärksamma regeringen på såväl Kemikalieinspektionens som Livsmedelverkets svar på denna remiss kring frågor som rör livsmedelssäkerhet och farliga ämnen i livsmedelsbehållare.

Mot bakgrund av allt detta finns en stor risk för att skatten motverkar sitt eget syfte. Därför behöver skatten konstrueras om. En mer logisk differentiering hade enligt Svensk Handel varit enligt följande:

- Plastbelagda pappersmuggar och livsmedelsbehållare måste få skattelättnader på högsta nivå, helst undantas helt (0-10%). Detta för att inte driva på en marknad med sämre alternativa material, då det i dagsläget inte finns fullvärdiga alternativ.

- Muggar och livsmedelsbehållare som är tillverkade från återvunnen och/eller förnybara material och som ingår i ett pant- och eller retursystem för materialåtervinning ska undantas skatt alternativt få en rejäl skattereduktion
- Muggar och livsmedelsbehållare av plast som inte ingår i något retur och/eller pantsystem och som ej går att materialåtervinna = full skatt.

Svensk Handels anser dock, som redan nämnts, att en skatt inte är rätt väg att gå. Om lagstiftaren ändå väljer att införa en skatt bör man i första hand begränsa sig till och börja med att lägga en avgift på muggar – och då på de muggar som dokumenterat har negativa miljökonsekvenser. Här bör till exempel en pappersmugg med plast-lining i så fall inte inkluderas. Dessa ingår i producentansvaret och kan idag materialåtervinnas.

8.8 Skattskyldiga och skattskyldighetens inträde

Svenska punktskatter tas normalt ut så tidigt som möjligt bland de aktörer som befattar sig med skattepliktiga varor. Därmed begränsas antalet skattskyldiga, vilket underlättar för administration och kontroll.

Utredningen förslår att skattskyldig är den som tillverkar skattepliktiga varor i Sverige, för in eller tar emot skattepliktiga varor från annat EU-land eller importerar skattepliktiga varor.

- *Från skattskyldighet undantas införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som vid varje tillfälle inte överstiger 40 stycken varor.*
- *Vidare undantas från skattskyldighet en fysisk persons tillverkning, införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som är avsedda för den fysiska personens eller dennes familjs personliga bruk.*
- *Skattskyldigheten inträder vid tidpunkten för tillverkning, införsel, mottagande respektive import. Bestämmelser införs om uppskjuten skattskyldighet för godkända lagerhållare i likhet med vad som gäller enligt annan punktskattelagstiftning.*

Kommentar: Utredningen föreslår att skattskyldigheten ska undantas införsel/import av mindre volymer (40 st) samt att införsel för privat bruk av dessa produkter också ska undantas.

Utredningen motiverar det sistnämnda med att ”med hänsyn till de skattepliktiga varornas karaktär görs bedömningen att svenska konsumenters inköp av sådana varor direkt från säljare i utlandet bara kan antas ske i närmast obefintlig omfattning. En beskattning av sådana inköp bedöms medföra begränsade vinster ur miljösynpunkt”.

Svensk Handel anser att det är bra att mindre volymer undantas skatteplikten för att på så sätt underlätta för mindre företag och minska administrationen. Det får dock inte sättas i system att man kan ta in mindre volymer för att på så sätt undkomma en skatt, vilket kan snedvräta konkurrensen. Vad gäller privatpersoners inköp av dessa produkter ser Svensk Handel en risk för att man kommer köpa dessa produkter från sajter utomlands, om de blir alltför dyra i Sverige. Inte minst visar svaren i vår konsumentenkät som HUI research genomfört att ”konsumenterna är väl medvetna om kryphålen för att komma runt en situation när produkter blir dyrare i hemlandet. E-handeln känner inte av några gränser och handeln känner inte av några gränser. Hälften av de som under det senaste året handlat engångsartiklar i butik instämmer i att de istället skulle köpa direkt från utländska sajter där varorna inte ökat i pris.”

Registrerad Mottagare

Svensk Handel anser att lagförslaget behöver kompletteras så att möjlighet ges att vara skattskyldig i egenskap av så kallad registrerad mottagare, vilket möjliggör att man kan rapportera en gång i månaden istället för så fort produkter sätts på marknaden. Detta förfarande har godkänts och hanteras inom andra punktskatter. Det skulle minska den administrativa nackdelen som finns i utredningens förslag på utformning avseende köp från andra EU-länder. En möjlighet att vara registrerad mottagare skulle påtagligt underlätta för såväl näringslivet som för Skatteverket. För ytterligare information vill Svensk Handel hänvisa till Svenskt Näringslivs särskilda yttrande till denna utredning.

8.8.2 Undantag från skattskyldighetens inträde i vissa fall

Utredningens förslag är att för godkända lagerhållare inträder skattskyldighet inte för en skattepliktig vara som:

- 1. tidigare har beskattats enligt lagen,*
- 2. levereras till en köpare i annat land,*
- 3. fullständigt förstörs genom oförutsedda händelser eller force majeure,*
- 4. lämnas för sådan materialåtervinning av avfall som avses i 15 kap. 6 § miljöbalken, eller*
- 5. används som insatsvara vid tillverkning av andra varor.*

Kommentar: Svensk Handel tillstyrker förslaget

8.9.1 Förfarandet vid beskattning

Utredningens förslag är att bestämmelserna i skatteförfarandelagen ska som huvudregel vara tillämpliga på skatten på engångsartiklar, vilket innebär att Skatteverket blir beskattningsmyndighet. Vid import ska dock skatten betalas till Tullverket och i de fallen ska förfarandebestämmelserna i tullagen vara tillämpliga.

Kommentar: Svensk Handel har inget att invända.

8.13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag är att den föreslagna lagen om skatt på engångsartiklar träder i kraft den 1 september 2021. Förutom reglerna om lagerhållare tillämpas den dock första gången på skattskyldighet som inträder efter utgången av oktober 2021. Ändringarna i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och skatteförfarandelagen träder i kraft den 1 september 2021. Ändringen i tullagen träder i kraft den 1 november 2021.

Utredningen nämner att förslaget om ikraftträdande bygger på tidsplanen enligt januariavtalet och att man inte har tagit hänsyn till om något annat ikraftträdande vore mer lämpligt utifrån Coronapandemins effekter etc.

Kommentar: Näringslivet behöver förutsägbarhet och långsiktighet för att kunna satsa på och investera i olika hållbara lösningar såväl nya material som retursystem. I dagsläget finns inga alternativ som inte innehåller plast. Risken finns att oönskade effekter uppstår om detta skyndas på alltför snabbt. Svensk Handel har fått information om att två år skulle vara en

lämplig tidsperiod. Därför bör införandet av en eventuell skatt senareläggas.

8.14 Plan för utvärdering av skatten

Utredningen gör bedömningen att den föreslagna skatten bör utvärderas inom två år från införandet. Det som då bör utvärderas är hur kostnadseffektiv skatten har varit för att styra mot en minskad förbrukning av beskattade varor och om det finns anledning att ändra på något i skattens utformning. Utredningen föreslår vidare att Naturvårdsverket och Skatteverket ges i uppdrag att utvärdera skattens effekt och samhällsekonomiska konsekvenser

Kommentar: Den föreslagna skatten är utformad efter det nuvarande kunskapsläget och de förhållanden som råder nu. Utredningens bedömning är att om den föreslagna skatten införs så bör den vara föremål för löpande utvärdering och uppdatering. Såväl skatten som dess utformning kan behöva ses över och uppdateras med jämna mellanrum. Svensk Handel anser att det är olyckligt att man inte tar höjd för pågående processer och utveckling inom branschen.

Differentiering av skattesatser

Utredningen gör bedömningen att det i nuläget inte bör föreslås differentierade skattesatser för att ta hänsyn till andelen återvunnen plast i skattepliktiga produkter. Men skriver samtidigt att *”det är dock lämpligt att på nytt överväga frågan om differentiering eller avdragsmöjlighet i samband med utvärdering av skatten. Inom några år bör det nämligen ha tillkommit gemensamma standarder och metoder som kan användas för att verifiera andelen återvunnen plast i plastprodukter. Differentiering eller avdragsmöjlighet bör då även övervägas utifrån andra materialval, som till exempel utifrån om material är biobaserade eller bionedbrytbara eller om de lämpar sig väl för materialåtervinning. Området präglas av en snabb utveckling”*.

Utredningen skriver också att *”eftersom data om priskänslighet för muggar och livsmedelsbehållare saknas kan skattesatserna behöva korrigeras för att skattens syfte ska uppnås”*.

Kommentar: Svensk Handel vill understryka att en alltför hög skatt initialt som inte gör skillnad på plastråvara som är fossil, återvunnen och/eller biobaserad riskerar att slå ut den innovation och utveckling som pågår inom branschen kring nya material och produkter för en hållbar och cirkulär plastanvändning. Det är naivt att tro att man i efterhand, vid en eventuell översyn av skatten efter ett par år, kan korrigeras för initiala misstag och då kompensera näringslivet för kostsamma investeringar i biobaserad och återvunnen plast. Då är risken stor att dessa satsningar har avstannat och konkurrerats ut av mindre kostsamma. Frågan är dock om de sistnämnda per automatik är bättre ur ett miljöperspektiv.

Övriga kommentarer

Synkronisera med EU-arbetet

Svensk Handel anser att definitionerna i detta betänkande ska vara i linje med annan relaterad lagstiftning på området, annars riskerar det blir administrativt försvårande. Utredningen utgår från ett europeiskt regelverk, dvs engångsplastdirektivet, SUP:en, vilket gör att man bör hålla sig till direktivet och dess tolkningar för harmonisering. Med anledning av det arbete samt diskussion som pågår på EU-nivå kring plastfrågor och det vägledningsdokument som är under framtagande för SUP:en bör regeringen invänta och synkronisera skatten med vad som tas fram där. Det gäller framförallt tolkning av definitionerna kring plast och vad som är att anses som en engångsplastprodukt med mera.

Förtydliganden av definitioner

I betänkandets nuvarande utformning lämnas en hel del tolkningsutrymme för huruvida en produkt ska beskattas eller ej, samt vilken av de två kategorierna mugg eller livsmedelsbehållare som ska beskattas. Det blir vidare omöjligt att differentiera skatten mellan olika take-away förpackningar utifrån SUP:ens kriterier i artikel 4. Importören/grossisten kommer bli tvungen att betala skatt för alla förpackningar så snart de sätts på den svenska marknaden då det blir omöjligt att veta hur förpackningen kommer användas i nästa led. Det vill säga oavsett om förpackningen kommer att användas till livsmedel som kräver vidare beredning eller som kommer ätas direkt ur förpackningen.

Det innebär i praktiken att Sverige inför en skatt på en stor mängd livsmedelsbehållare och muggar, oavsett material och användningsområde, som fördyrar för svenska företag. För att leva upp till föreslagen lag kommer företag som sätter förpackningar på marknaden behöva skatta för dessa utan att veta hur de sedan användas i nästa led, hos kund. Det innebär att förpackningar som säljs till butiker, restauranger och caféer med flera per automatik kommer få ett högre pris. Få företag Svensk Handel pratat med kommer kunna ansöka om någon skattereduktion. Ett tydligt exempel inom dagligvaruhandeln är i charkdiskar, där samma förpackning kan falla under skattskyldig och skattebefrielse beroende på hur den fylls. Därutöver anser Svensk Handel att definitionen för "industriellt förpackad", som avser förpackningar för enklare förtäring, också är otydlig och öppen för olika tolkning.

I dessa Corona-tider borde lagstiftaren vid det här laget insett att livsmedelsförpackningar samt take-away-produkter spelar en viktig roll för människors hälsa och välmående.

Livsmedelssäkerhetsaspekten

I promemorian saknas också helt diskussioner kring livsmedelssäkerhet och de skyldigheter livsmedelsföretag har kring hälsa och säkerhet i sina butiker och på restauranger/caféer. Detta är en mycket viktig aspekt i sammanhanget. Speciellt som det på olika håll i promemorian diskuteras möjligheter för kunder att kunna ta med egna muggar och matlådor att fylla på plats i butik eller på caféer. Så kallade bring-your-own. Svensk Handel instämmer med Svensk Dagligvaruhandel om att man måste utreda vem som får ansvaret för livsmedelssäkerheten om kunder ska tillåtas ta med sina egna matlådor.

Negativa effekter för sysselsättningen

I utredningen anges att den föreslagna skatten kan leda till färre arbetstillfällen i den mån att införandet innebär bland annat minskad försäljning för caféer och restauranger. Utredningen väljer dock att inte kvantifiera den förmodade påverkan på sysselsättningen eftersom den anses svår att uppskatta. Svensk Handel anser att det utgör en oacceptabel brist i utredningen eftersom kunskapen om påverkan på arbetstillfällen är väsentlig för en samlad lämplighetsbedömning av skatten. Enligt den utredning¹ som genomförts av HUI Research på uppdrag av Svensk Handel och Visita riskerar upp till 1 800 jobb att gå förlorade enbart i restaurangsektorn vid ett införande av skatten.

Ytterligare en viktig faktor som utredningen inte har beaktat tillräckligt är att anställning på kaféer, restauranger, handel och besöksnäring ofta är en inkörsport i arbetslivet för unga och nyanlända. Dessa grupper av arbetssökande, har oftast en svag ställning på arbetsmarknaden, och kan komma att påverkas negativt av konsekvenserna vid införandet av en punktskatt. Ungdomars och nyanländas utsatta situation på arbetsmarknaden har blivit påtaglig under den pågående pandemin. Det bör beaktas att det på en konkurrensutsatt marknad inte är självklart att ett företag kan överföra kostnaden för skatten till konsument, vilket skulle innebära att skatten får en direkt påverkan på företagets lönsamhet och negativa konsekvenser på sysselsättningen.

Administration

De skattskyldiga kommer att behöva redovisa, dokumentera och betala in skatten. Vilket kommer innebära en ökad administration för företag. Hur mycket tid de behöver lägga ner på det löpande arbetet med skatten kommer enligt utredningen bero på formerna och omfattningen för detta samt även på hur ofta det ska göras. Svensk Handel noterar att skatten kommer att innebära ökad administration och kostnader för företag. Majoriteten av seriösa företag kommer ha som ambition att ansöka om differentiering. I utredningen anges siffran 37 000 kr för ökad administration per år och företag. Svensk Handel ifrågasätter den siffran starkt och anser att den är i underkant.

Ett mer holistiskt angreppssätt efterfrågas

För att kunna ställa om till en cirkulär ekonomi krävs att fler material recirkulerar. Parallellt med detta är det också viktigt att produkter och material som sätts på marknaden är designade för att kunna återanvändas och återvinnas samt inte innehåller farliga ämnen eller material som gör det svårt att återvinna.

Det finns ett fortsatt stort behov av att samla in och återvinna mer plast för att kunna skapa en marknad för återvunnen plastråvara. Speciellt är efterfrågan stor gällande att få till en marknad för återvunnen råvara inom Food Contact. Här gäller det att utveckla slutna system som gör att fler produkter och material kan recirkulera och återanvändas till att göra nya förpackningar och produkter som kommer i kontakt med livsmedel.

¹ Skatt på engångsartiklar, Konsumentkartläggning och konsekvensanalys, HUI Research (december 2020)

Den föreslagna skatten riskerar att slå mot och försvåra för företagen som arbetar med att anpassa sin verksamhet utifrån alla de processer som redan pågår kring cirkulär ekonomi och plast på EU-nivå (*Circular Economy Action Plan, Plaststrategi och tillhörande Circular Plastic Alliance*).

- EU har genom sin Plaststrategi satt ett mål om en inre marknad för återvunnen plast på 10 000 ton till 2030 och uppmanar samtidigt näringslivet att arbeta för att öka återvinningen av plast samt upptaget av återvunnen plast i sina produkter och material. Med syfte att bidra till detta har Kommissionen lanserat Circular Plastic Alliance.
- Produkter under artikel 4 i EU:s engångsplastdirektiv är inte förbjudna, utan omfattas av ett konsumtionsminskningsmål. En orsak till att EU valt att inte förbjuda denna typ av engångsplastprodukter är att man anser att det i dagsläget inte finns fullvärdiga goda alternativ att tillgå ute på marknaden.
- Det finns fortsatt ett stort behov av olika plastförpackningar då det fyller ett viktigt syfte, inte minst för att minska matsvinnet. Företagen satsar på att ta fram förpackningar i återvunnet och/eller biobaserade material som i högre grad ska gå att återvinna. Samtidigt som livsmedelssäkerheten måste säkerställas.
- Därutöver har den så kallade Bokstavsutredningen nyligen lagt fram sitt förslag kring hur Sverige ska implementera engångsplastdirektivet samt andra plastfrågor. Det är viktigt att föreliggande promemoria och Bokstavsutredningen kompletterar varandra.

Vi anser att det vore mycket olyckligt samt omotiverat om Sverige skulle förbjuda eller straffbeskatta dessa produkter, vilket skulle få en negativ påverkan på allt det förbättringsarbete som branschen initierat kring utveckling av hållbara förpackningar och satsningar på återvunna- och biobaseradematerial. Svensk Handel efterfrågar därför ett mer holistiskt angreppssätt av plastfrågorna från regeringens sida.

SVENSK HANDEL



Mats Hedenström
Näringspolitisk chef



Ann Christiansson
Näringspolitisk expert



Henrik Ekelund
Näringspolitisk expert