

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

Vår referens/dnr:
166/2020

Er referens/dnr:
Fi2020/03342

2020-12-22

Remiss av betänkandet Skatt på engångsartiklar (SOU 2020:48)

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

Inställning

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

Bakgrund

Utredningen föreslår att skatt tas ut på muggar och livsmedelsbehållare om de helt eller delvis består av plast och är avsedda för engångsbruk. Enligt förslaget ska skatt betalas med 5 kronor per mugg och med 7 kronor per livsmedelsbehållare. Avdrag från skatten får göras om de skattepliktiga produkterna har ett lågt plastinnehåll:

- Vid högst en procents plastinnehåll får avdrag göras med fyra kronor för en mugg och med fem kronor för en livsmedelsbehållare.
- Vid högst tio procents plastinnehåll får avdrag göras med två kronor för en mugg och tre kronor för en livsmedelsbehållare.

Enligt utredningens förslag omfattar skatten inte livsmedelsbehållare som är avsedda för enklare förtäring, om behållaren förpackas industriellt och är nödvändig för att säkerställa hållbarheten på livsmedlet.

Skattskyldiga är de som tillverkar, för in, tar emot eller importerar skattepliktiga varor. Från skattskyldighet undantas dock införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor om antalet uppgår till maximalt 40 skattepliktiga engångsartiklar. Vidare görs även undantag för en fysisk persons tillverkning, införsel, mottagande och import av skattepliktiga varor som är avsedda för dennes eller familjens personliga bruk.

Som motiv för att införa en skatt, som är en del av det s.k. 73-punktsprogrammet mellan regeringen, Liberalerna och Centerpartiet, anges miljöskäl. En minskad förbrukning av

aktuella engångsartiklar väntas leda till minskad miljöpåverkan i form av minskad resursförbrukning, minskad uppkomst av avfall och minskade utsläpp av växthusgaser i produktions- och avfallsledet. En minskad förbrukning av aktuella engångsartiklar till förmån för flergångsalternativ leder enligt betänkandet till minskad nedskräpning och till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi.

Enligt utredningens förslag bör en utvärdering av skatten ske inom två år från införandet i syfte att säkerställa hur effektiv skatten har varit för att styra mot en minskad förbrukning och om det finns anledning att ändra på något i skattens utformning.

Förslagen i de delar som rör registrering som godkänd lagerhållare föreslås träda i kraft den 1 september 2021. Skatten föreslås tas ut från den 1 november 2021 och beräknas öka de offentliga finanserna med ungefär 3,8 miljarder kronor per år.

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv anser att utredningens förslag på skatt inte bör införas mot bakgrund av bl.a. följande:

- En skatt på engångsartiklar är inte ett ändamålsenligt styrmedel för att uppnå angivna mål. Ett införande av pant vore mer ändamålsenligt.
- Plast i engångsartiklar fyller en viktig funktion för bl.a. 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 vilka miljöeffekter som uppnås, särskilt om det sker en övergång till material som är sämre för miljön.
- Om en eventuell skatt införs måste bl.a. följande beaktas:
 - Skattepliktiga produkter som ingår i ett pantsystem bör undantas från skatten.
 - Skattenivåerna bör vara lägre än det som utredningen föreslår.
 - Skatten bör initialt inte omfatta livsmedelbehållare.
 - En mer utvecklad differentiering av skatten behövs. Utöver andelen plast behöver en differentiering premiera plast som är biobaserad och återvinningsbar.
 - Det bör vara möjligt att bli skattskyldig i egenskap av registrerad mottagare.
 - I enlighet med vad som anges i betänkandet bör en utvärdering av en eventuell skatt ske inom två år från ikraftträdandet för att säkerställa att skatten uppfyller de för skatten angivna miljömålen.
 - Med anledning av den pågående pandemin bör ett eventuellt införande av skatten skjutas upp tills den ansträngda ekonomiska situationen är markant förbättrad.

Synpunkter

Val av styrmedel

Svenskt Näringsliv stödjer utredningens övergripande målsättning att främja en övergång till en mer resurseffektiv, biobaserad och cirkulär ekonomi samt att minska de negativa effekterna på miljön som kan följa av engångsartiklar.

Valet av miljöstyrmedel bör utformas med beaktande av vad som är kostnadseffektivt för att åtgärda de miljöproblem som har identifierats och inte för att ge ökade skatteintäkter till

statskassan. En utmaning är att intäkterna från en verklig miljöskatt minskar i takt med att skattebasen krymper när skatten åstadkommer önskad styreffekt och minskad konsumtion. Det är därför problematiskt om det finns ett fiskalt beroende av intäkterna från miljöskatten.¹

Det är beklagligt att huvudfokus för utredningens uppdrag har varit att ta fram förslag på hur en skatt ska utformas snarare än att göra en bred och förutsättningslös analys av vilket styrmedel som är mest ändamålsenligt för att uppnå avsedd miljöeffekt. Svenskt Näringsliv anser att en skatt på engångsartiklar inte är ett ändamålsenligt styrmedel för att uppnå den angivna målsättningen med utredningen.

Vidare anser Svenskt Näringsliv att det är anmärkningsvärt att den föreslagna skatten läggs fram när stora delar av de företag som kommer att påverkas av skatten kämpar för att överleva och när nyttan av engångsprodukter är större än någonsin för att möjliggöra avhämtning och därmed minska risken för smittspridning.

En skatt är inte lösningen

En skatt leder varken till en beteendeförändring gällande nedskräpning eller ökning av incitamenten för återvinning. Om målet är att minska nedskräpningen och öka återvinningen av aktuella produkter är införandet av ett pantsystem, där produkterna tas hand om i rätt återvinningskanaler, ett mer ändamålsenligt verktyg. Ett pantsystem ger ett tillkommande incitament för konsumenterna att återvinna de aktuella förpackningarna som får ett ekonomiskt värde. Införandet av ett pantsystem kommer att innebära en övergång till en mer resurseffektiv cirkulär ekonomi samtidigt som det minskar nedskräpningen. Ytterligare åtgärder som sannolikt skulle minska nedskräpningen är skärpta straffbestämmelser för nedskräpning och åtgärder som ser till att dessa efterlevs såsom informationsåtgärder, ökade avfalls- och återvinningsmöjligheter.

Naturvårdsverket konstaterar i sitt remissvar att förslaget innebär en styrning av plastinnehåll i de engångsartiklar som valts snarare än en styrning av själva användningen av engångsartiklar, en uppfattning som Svenskt Näringsliv delar. Det finns risk att engångsartiklar i plast, speciellt livsmedelsbehållare, kan bytas ut mot andra engångsalternativ vilket innebär att engångsartikelanvändandet totalt sett inte minskar. Det kan också innebära att de engångsprodukter som omfattas av skatten ersätts med material som har större klimatavtryck såsom aluminium.

Då det gäller engångsmuggar blir skatten fiskal eftersom det inte finns några fullgoda alternativ då det behövs en tunn barriär av plast i muggarnas insida för att bibehålla vätskan

¹ Se Skatteväxlingskommitténs betänkande (SOU 1997:11), professor Runar Brännlunds rapporter "Greenwash? En analys av svenska miljöskatters effektivitet" (2018) och "Grön skatteväxling - frälsning eller förbannelse" (2005) samt Riksrevisions granskningsrapport från den (8 december 2020) om att framtida intäkter från energi- och miljöskatter överskattas.. https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/konkurrenskraftiga-skatter/greenwash-en-analys-av-svenska-miljoskatters-effektivitet_712470.html
https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/miljo-energi-klimat/gron-skattevaxling-fralsning-eller-forbannelse_534483.html
<https://www.riksrevisionen.se/omriksrevisionen/kommunikationochmedia/nyhetsarkiv/regeringenoverskattarframtidaintakterfranenergioghmiljoskatter.5.1280f3f017633a00615183eb.html>

i muggarna. Detsamma gäller för livsmedelsbehållare om ambitionen är att byte ska ske till miljövänligare produkter.

Det bör understrykas att näringslivet redan ställer om till en mer cirkulär och resurseffektiv hantering av de aktuella produkterna. Tillverkarna av muggar och livsmedelsbehållare har under en längre tid arbetat för att minska den totala mängden plast och ersätta fossilbaserat material med återvunnet eller förnybart material. Exempelvis finns det projekt inom bryggeribranschen för att använda biobaserad eller återvunnen plast och det finns företag som har infört pantsystem för engångsartiklar från anslutna restauranger. Den föreslagna skatten tillför inget för att uppmuntra denna utveckling utan riskerar snarare att hämma de positiva initiativen då en skatt kan tvinga företag att omprioritera sina resurser och befintliga miljöinsatser.

Vidare ger den föreslagna skatten inte något incitament att använda mindre material såsom att minska storlek och vikt på förpackningen då skatten belastar förpackningen lika mycket oavsett storlek, vilket missgynnar resurshushållning av material. Skatten gynnar inte heller muggar och livsmedelsbehållare som är designade för att vara återvinningsbara eller som innehåller biobaserad plast.

Av utredningen framgår att Storbritannien beslutat att inte införa en avgift för engångsmuggar, efter att konsekvensanalyser visat att avgiften inte får tillräckligt stor effekt på förbrukningen och att den skulle leda till negativa konsekvenser för ekonomin.² Det saknas underlag varför utfallet inte skulle bli detsamma i Sverige. Dessutom pågår flera initiativ kring cirkulär ekonomi inom EU³ och det saknas underlag hur det aktuella skatteförslaget tar i beaktande dessa initiativ och lagförslag. Svenskt Näringsliv noterar att såväl utredningen som Finansdepartement hänvisar till en pågående utredning inom Regeringskansliet för genomförandet av engångsplastdirektivet som i stor utsträckning har anknytning till den aktuella utredningen. Mot bakgrund av detta hade det varit lämpligt att avvakta remittering av det aktuella betänkandet till dess att utredningen om genomförande av engångsplastdirektivet hade presenterats för att få en tydligare bild av åtgärder som överlappar vandra. Det kan exempelvis noteras att utredningen om genomförande av engångsplastdirektivet föreslår förbud mot muggar som innehåller mer än procent plast.⁴ Det innebär att den aktuella utredningen förslår skatt på produkter som en annan utredning vill förbjuda, något som bör föranleda en uppdaterad behovs- och konsekvensanalys avseende skatteförslaget.

Nyttan med engångsartiklar

Ett uttalat syfte med skatten är att minska användningen av engångsartiklar. I dag finns det dock inte helt plastfria muggar eller livsmedelsbehållare för engångsbruk på marknaden som står emot vätska. Det innebär att skatten blir fiskal då det inte finns några reella alternativ på marknaden.

² Se not 58 på sid 138 i aktuellt betänkande.

³ Se avsnitten 4.5.6 – 4.5.13 i aktuellt betänkande.

⁴ Se avsnitt 7.4 i promemorian Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning

Vidare bidrar engångsförpackningar till att minska matsvinnet då de påverkar hållbarheten på livsmedlen och stimulerar till köp av portionsstorlekar som äts upp. Som utredningen konstaterar är ökat matsvinn ofta sämre ur ett miljöperspektiv än att livsmedelsbehållaren är gjord av plast.⁵ Om förpackningarna blir för dyra kan det även minska incitamenten att sälja kvarbliven mat i livsmedelsbehållare eller ge bort mat till välgörenhetsorganisationer då det kommer att kosta betydligt mer än att slänga maten. Det finns även företag vars hela affärsidé bygger på att avhjälpa matsvinnproblematiken och där initiativen i stor utsträckning förutsätter användning av engångsförpackningar.

Möjligheten att servera hämtmat har varit viktig för många restauranger, kaféer och även konsumenter under pågående pandemi, något som utredningens förslag försvårar förutsättningarna för i framtiden. Exempelvis måltider till äldre inom äldreomsorgen, en kategori som drabbats hårt av pandemin, kommer att påverkas av skatten. Om maten kommer i flera olika förpackningar kan skatten innebära en avsevärd höjning för varje mål för utsatta grupper som är beroende av leverans av färdig mat. Detta har inte beaktats i utredningen.

Utredningen anser att muggar och livsmedelsbehållare för flergångsbruk är ett rimligt alternativ till engångsartiklar. Frågan är dock vilken part som ska ansvara för livsmedelssäkerheten i de fall som konsumenten tar med egen mugg eller livsmedelsbehållare till en restaurang? I dag har restaurangägaren ansvaret enligt livsmedelslagen för att livsmedlen ska vara säkra. Livsmedelsföretagen måste därför avgöra om det finns risk för att livsmedel smittas eller smutsas ner och kan av just den anledningen neka någon att använda egen förpackning.

För vissa företag i besöksnäringen är engångsalternativ det enda alternativet då vatten och diskförmågor saknas. Ett skatteförslag som utredningen tagit fram kommer att göra det mycket svårt för företag i glesbygd, fjäll eller skärgård att fungera, likaså kommer food trucks att få problem. På så vis kommer skatten att utgöra ett hinder för dessa företag och skapa en hämsko som går emot intentionerna i strategierna för både den svenska besöksnäring- och livsmedelsstrategins mål för jobb och tillväxt i hela landet.

Negativa effekter för sysselsättningen

I utredningen anges att den föreslagna skatten kan leda till färre arbetstillfällen, bl.a. i den mån införandet innebär minskad försäljning för kaféer och restauranger. Utredningen väljer dock att inte kvantifiera den förmodade påverkan på sysselsättningen eftersom den anses svår att uppskatta. Detta utgör en oacceptabel brist i utredningen eftersom kunskapen om påverkan på arbetstillfällen är väsentlig för möjligheten till en samlad lämplighetsbedömning av skatten. Enligt en utredning⁶ 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.

En viktig faktor som utredningen inte har beaktat tillräckligt är att kaféer, restauranger, handel och besöksnäring ofta är en inkörsport i arbetslivet för unga och nyanlända. Det är främst dessa grupper av arbetssökande, som har en svag ställning på arbetsmarknaden, som kan komma att påverkas av konsekvenserna av införandet av en punktskatt. Ungdomars och nyanländas utsatta situation på arbetsmarknaden har blivit mer påtaglig under den pågående pandemin.

⁵ Se sid 262 i aktuellt betänkande.

⁶ Skatt på engångsartiklar, Konsumentkartläggning och konsekvensanalys (december 2020).

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.

Om en skatt införs

Om regeringen väljer att gå vidare med den föreslagna skatten, trots dess tveksamma miljönytta och förmodade skada på företag och sysselsättning, bör följande beaktas:

- Skattepliktiga produkter som ingår i ett pantsystem bör undantas från skatten. Detta bör helst ske genom att ett undantag införs för att minska administrationen och i andra hand som ett avdrag. Skattefriheten kan motiveras med att skattepliktiga engångsartiklar som ingår i godkända pantsystem och som materialåtervinns inte förväntas hamna i naturen.
- Skattenivåerna bör vara lägre än det som utredningen föreslår. Utredningen har inte kunnat bedöma konsekvensen för bl.a. sysselsättningen och den pågående pandemin och med anledning av det är det rimligt att skattenivån vid ett eventuellt införande är på en lägre nivå och utvärderas efter en viss tid.
- En eventuell skatt bör initialt inte omfatta de livsmedelsbehållare som utredningen föreslår skatt på. Detta mot bakgrund att utredningens underlag avseende livsmedelsbehållare är ännu mer bristfälligt än för muggar. Vidare är en skatt på livsmedelsbehållare svårare att följa upp och göra avgränsningar för jämfört med muggar, eftersom det finns undantag för bl.a. livsmedelsbehållare som är avsedda att användas för livsmedel som konsumeras efter beredning. Ytterligare ett skäl är att en skatt på livsmedelsbehållare riskerar att öka konsumtionen av livsmedelsbehållare av material som har större miljöbelastning och kan därför bli kontra-produktiv ur miljöhänseende.
- En mer utvecklad differentiering av skatten behövs. Utöver andelen plast behöver en differentiering premiera plast som är biobaserad och återvinningsbar. En ändamålsenlig differentiering av skatten har potential att främja innovation och produktutveckling.
- En komplettering med möjlighet att vara skattskyldig i egenskap av registrerad mottagare 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.⁷
- I enlighet med vad som anges i betänkandet bör en utvärdering av en eventuell skatt ske inom två år från ikraftträdandet för att säkerställa att skatten uppfyller de för skatten angivna miljömålen.
- Med beaktande av den prekära situationen som många berörda företag befinner sig i med anledning av den pågående pandemin, bör ett eventuellt införande av skatten skjutas upp tills den ansträngda ekonomiska situationen är markant förbättrad.

SVENSKT NÄRINGSLEV

Johan Fall

Robert Lönn

⁷ Se en närmare redogörelse i det särskilda yttrandet på sid 417-418 i betänkandet.