

Kommittédirektiv

Skatt för att minska negativa miljöeffekter av engångsartiklar

Beslut vid regeringssammanträde den 12 september 2019.

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda hur en miljöskatt på engångsartiklar kan utformas samt ta fram nödvändiga författningsförslag. Syftet med en sådan skatt bör främst vara att understödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi samt minska de negativa miljöeffekterna av engångsartiklar som orsakar nedskräpning. En minskad användning av engångsartiklar kan också bidra till minskade utsläpp av växthusgaser både i produktionsledet och avfallshanteringen.

Utredaren ska bl.a.

- utreda vilka engångsartiklar som bör omfattas av en sådan skatt samt vilka konsekvenser som förslaget medför,
- om utredaren finner att andra alternativa lösningar än beskattning skulle vara mer kostnadseffektiva, eller av andra skäl mer motiverade ska även sådana lösningar och konsekvenserna av dessa alternativa lösningar presenteras,
- beakta administrativa aspekter vid utformningen av förslagen och sträva efter att begränsa den administrativa bördan för berörda aktörer och myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 6 augusti 2020.

Bakgrund

Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Detta s.k. generationsmål har utvecklats av riksdagen 2010 (se prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377).

Under Generationsmålet finns ett antal strecksatser varav i första hand följande kan påverkas av användningen av engångsartiklar:

- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas.
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen.
- En god hushållning sker med naturresurserna.
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

Riksdagen har också beslutat om 16 miljö kvalitetsmål som utgör stommen i den svenska miljöpolitiken. Nedskräpning har negativ inverkan på flera miljömål och påverkar framför allt miljö kvalitetsmålen God bebyggd miljö, Hav i balans, Begränsad klimatpåverkan samt Levande kust och skärgård och Levande sjöar och vattendrag.

Miljömålen konkretiserar samt ger drivkraft i arbetet med att genomföra den miljömässiga dimensionen av Agenda 2030. Mål 12 handlar om hållbara konsumtions- och produktionsmönster. En hållbar konsumtion och produktion innebär en effektiv användning av resurser, hänsyn till ekosystemtjänster som är nödvändiga för försörjningen samt minskad påverkan från farliga kemikalier. Hållbara konsumtions- och produktionsmönster är därför även en förutsättning för att ställa om till en grön ekonomi och för en hållbar utveckling.

Den globala marina nedskräpningen är omfattande. Varje år beräknas cirka 8 miljoner ton plastavfall hamna i haven. Enligt Europeiska kommissionen består 80–85 procent av den marina nedskräpningen av plast och cirka hälften av det marina skräpet utgörs av engångsartiklar. Mätningar visar att sju av de tio vanligast förekommande skräpkategorierna innehåller plast: plastfragment, plastpåsar, godisförpackningar och snabbmatsbehållare,

engångsbestick, kapsyler och presenningar. Övriga kategorier är cigarettfimpar och kartong. Också i stadsmiljö är fimpar men även snus det mest vanligt förekommande skräpkategorin följt av plast och papper.

Avfallsmängderna i Sverige ökar, en stor del av den ökningen beror på användningen av engångsmaterial. Att förebygga uppkomsten av avfall är i linje med regeringens ambition om att sträva mot en resurseffektiv och cirkulär ekonomi. Minskad användning av engångsartiklar kan också bidra till minskade utsläpp av växthusgaser både i produktionsledet och avfallshandlingen.

Engångsartiklar orsakar avfalls- och renhållningskostnader för företag, kommuner och annan offentlig verksamhet. I förlängningen drabbar kostnaderna även medborgarna i deras egenskap av kunder och skattebetalare.

Nedskräpning på plats där allmänheten har tillträde eller insyn till är förbjuden. Trots förbudet sker nedskräpning med mängder av engångsartiklar. Regeringen anser därför att det är viktigt att arbeta förebyggande mot avfall och nedskräpning. Engångsprodukter är en av de vanligaste skräpkategorin och det behövs kompletterande åtgärder som påverkar tidigare led i kedjan, dvs. innan engångsprodukterna når slutkonsumenten. Ökade avfallsmängder och nedskräpning innebär samhällsekonomiska kostnader och genom en punktskatt kan dessa kostnader internaliseras i priset av engångsprodukter. Genom en ökad prissignal väntas efterfrågan på de beskattade produkterna att minska. Därmed minskar också källan till nedskräpning.

Minskad användning av engångsprodukter kan också bidra till en minskad resursförbrukning och därmed minskade utsläpp av växthusgaser.

Att beskatta negativ miljöpåverkan är en del av regeringens politik för grön skatteväxling, som också är en del av januariavtalet, vilken innebär att nya eller höjda miljöskatter växlas mot sänkta skatter på jobb och företagande. Ekonomiska styrmedel ska användas för att ställa om samhället i miljövänlig riktning.

En ny skatt på engångsartiklar bör syfta till att understödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi samt minska de negativa effekterna av engångsartiklar som orsakar nedskräpning.

Uppdraget

En särskild utredare ska se över möjligheterna att minska de negativa miljöeffekterna av engångsartiklar som orsakar nedskräpning samt möjligheterna att understödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi och därför lägga fram förslag om en skatt på sådana artiklar. Med engångsartiklar avses inte enbart produkter som är avsedda för engångsanvändning utan även sådana som är avsedda för användning vid ett fåtal tillfällen eller under en mycket begränsad användningstid. En sådan skatt bör bl.a. omfatta engångsartiklar som innehåller plast, eftersom plast inte är nedbrytbart i naturen och en betydande andel av den marina nedskräpningen utgörs av plastskräp. Skatten bör även omfatta engångsartiklar av s.k. biobaserade plaster och bionedbrytbara plaster. Dessa produkter bryts inte ner i naturlig miljö och således bidrar även dessa plaster till de negativa miljöeffekterna som plast orsakar. Skatten bör därutöver även omfatta motsvarande engångsartiklar bestående av andra material, som inte är fullständigt biologiskt nedbrytbara, om artiklarna leder till såväl nedskräpning som andra negativa miljöeffekter. Skatten bör utöver sådana ovan nämnda engångsartiklar av plast och ersättande artiklar av material som inte är fullständigt biologiskt nedbrytbara även omfatta andra engångsartiklar om det kan anses särskilt befogat med hänsyn till framför allt syftet med skatten. Utredaren bör emellertid överväga möjligheterna till och lämpligheten av differentiering av beskattningen om skatten föreslås omfatta engångsartiklar som består av biobaserade eller återvunnet material, samt material som är fullständigt nedbrytbara i naturen inom rimlig tid. Vid denna bedömning bör utredaren särskilt beakta om en differentiering är lämplig mot bakgrund av EU:s statsstödsregler, skattens syfte att minska de negativa konsekvenserna av nedskräpning i naturen samt målsättningen att minimera den tillkommande administrativa bördan för berörda företag och myndigheter.

Skatten bör utformas så att den bidrar till att förebygga uppkomsten av avfall. För att de åtgärder som utredaren föreslår ska vara kostnadseffektiva bör skatten i regel endast tas ut på produkter som får tillhandahållas. I den mån vissa typer av artiklar är förbjudna bör sådana artiklar undantas från beskattning om det inte kan anses vara motiverat att inkludera dem av exempelvis administrativa skäl för att undvika gränsdragningsproblem. I utredningsarbetet ska andra pågående arbeten om tillhandahållande av engångsartiklar beaktas, däribland arbetet med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön efter att det antagits. I möjligaste mån bör, för tid efter

2022, även beaktas de eventuella inskränkningar av beskattningsmöjligheterna som kan följa av direktivet.

För att undvika att samma produkter omfattas av flera punktskatter bör den nya skatten på engångsartiklar inte omfatta sådana produkter som omfattas av lagen (1994:1563) om tobaksskatt, särskilt med beaktande av att tobaksbeskattningen är harmoniserad på EU-nivå. Inte heller bör den nya skatten gälla sådana produkter som omfattas av den skatt på bärkassar som enligt januariavtalet ska införas den 1 maj 2020 eftersom dessa produkter därigenom redan kommer att omfattas av en punktskatt med liknande syften som den nya skatten på engångsartiklar.

Det är därför lämpligt att det i uppdraget ingår att utreda vilka engångsartiklar som bör omfattas av en miljöskatt på engångsartiklar som orsakar nedskräpning, lämplig skattenivå samt att ta fram nödvändiga författningsförslag. För att säkerställa att skatten uppnår sitt syfte ska utredaren även analysera eventuella oönskade incitamenteffekter som kan uppstå till följd av de avgränsningar och den utformning som föreslås.

Om utredaren, vid framtagandet av skatteförslaget, finner att andra alternativa lösningar än beskattning skulle vara mer kostnadseffektiva eller av andra skäl mer motiverade bör även sådana lösningar, konsekvenser av dessa lösningar samt författningsförslag presenteras.

Utredaren bör sträva efter att begränsa den tillkommande administrativa bördan för berörda aktörer och myndigheter, bl.a. genom att eftersträva generella och enkla regler vid utformningen av förslagen.

I uppdraget bör även ingå att förslagen ska analyseras ur ett juridiskt, samhällsekonomiskt och offentligfinansiellt perspektiv. Vilket bl.a. innefattar analyser av förenligheten med EU-rätten, särskilt EUF-fördragets regler om fri varurörlighet och statsstöd, för uppdragets alla frågor. För att kunna bedöma skattens effektivitet bör utredaren ta fram en plan för utvärdering.

Utredaren ska därför

- utreda hur en skatt på engångsartiklar som minskar de negativa miljöeffekterna av sådana artiklar tekniskt kan utformas samt lämna nödvändiga författningsförslag,
- utreda vilka engångsartiklar som bör omfattas av skatten,

- överväga möjligheterna till och lämpligheten av differentiering av beskattningen om skatten föreslås omfatta engångsartiklar som består av biobaserade eller återvunnet material, samt material som är fullständigt nedbrytbara i naturen inom rimlig tid,
- vid bedömningen av om en differentiering är lämplig särskilt beakta EU:s statsstödsregler, skattens syfte att minska de negativa konsekvenserna av nedskräpning i naturen samt målsättningen att minimera den tillkommande administrativa bördan för berörda företag och myndigheter,
- utreda lämplig skattenivå,
- i den utsträckning det är motiverat utreda eventuella alternativa lösningar som kan minska användningen av engångsartiklar och därmed minska nedskräpningen och uppkomst av avfall, samt lämna författningsförslag för de alternativa lösningar som förordas,
- eftersträva generella och enkla regler vid utformningen av förslagen,
- lämna förslag på hur skatten ska kunna utvärderas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna och konsekvenserna i övrigt av de åtgärdsförslag som övervägs. I det ingår att bedöma vilken påverkan förslagen ger på berörda myndigheter, företag och andra aktörer, t.ex. avseende administrativa bördor. Konsekvensanalysen ska ske löpande under utredningstiden för att säkerställa att samhällsekonomiska hänsyn tas redan i utformningen av förslagen. Utredaren ska särskilt belysa konsekvenser för tillverkare, importörer, distributörer och andra företag som berörs, liksom konsumenter. Konsekvenser för små och medelstora företag ska framgå. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas.

Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera samhällsekonomiska konsekvenser, inklusive miljö-, klimat- och hälsoeffekter. I det ingår bl.a. att analysera hur och i vilken omfattning förslagen påverkar förutsättningarna att klara de nationella miljökvalitetsmålen, inklusive de preciseringar som är fastslagna, och generationsmålet.

Utredaren ska även utreda vilka konsekvenser eventuella förslag kan få i förhållande till EU-rätten, särskilt EUF-fördragets regler om fri varurörlighet och statsstöd, samt annan relevant lagstiftning.

Vid konsekvensanalysen ska kraven på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar i kommittéförordningens (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer. Uppdraget ska redovisas senast den 6 augusti 2020.

(Finansdepartementet)