



Datum
2020-11-21
Vår referens
Ida Lovén
Strateg
ida.loven@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Finansdepartementet - Skatt på engångsartiklar (SOU 2020:48) STK-2020-1294

Sammanfattning

Malmö stad har av Finansdepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på Engångsartikelutredningens betänkande, Skatt på engångsartiklar (SOU 2020:48). Engångsartikelutredningen föreslår att införa en skatt på engångsartiklar som ska omfatta muggar och livsmedelsbehållare i plast som är avsedda för engångsbruk. Konsumtionen av muggar och livsmedelsbehållare är stor och växer kraftigt, samtidigt som det finns krav på att konsumtionen ska minska i EU:s så kallade engångsplastdirektiv, 2019/904 (EU). Dessutom har muggar och livsmedelsbehållare låg återvinningsgrad, ger stora avfallsmängder och ligger högt i nedskräpningsstatistiken. Skattesatsen föreslås differentieras utifrån hur stor andel plast engångsartiklarna innehåller.

Under ärendets beredning har miljönämnden och tekniska nämnden getts möjlighet att yttra sig. Bedömningen är att det är positivt att åtgärder införs som kan komma att begränsa förutsättningarna för nedskräpning och minska förekomsten av plast i naturen. Förslaget om att skatten ska riktas mot just artiklar i plast och inte engångsartiklar generellt föreslås tillstyrkas. Nedskräpning kan skada miljön om plast sprids i naturen. Dessutom ger engångsartiklar i plast upphov till utsläpp av växthusgaser vid både tillverkning och avfallshantering. Osäkerheten kring vilka effekter skatten kan förväntas få är dock stor och det är av vikt att effekterna följs upp, både med avseende på konsumtionen och nedskräpningen. Det är först när skatten lett till en minskning på dessa områden som det också kan komma till stånd positiva förändringar för klimatet och miljön.

Stadskontoret föreslår kommunstyrelsens arbetsutskott att föreslå kommunstyrelsen godkänna förslag till yttrande och skicka det till Finansdepartementet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Finansdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Finansdepartementet - Skatt på engångsartiklar (SOU 2020:48)
- Skatt på engångsartiklar (SOU 2020:48)
- Remissvar från tekniska nämndens presidium
- Tekniska nämndens presidium beslut 201106 § 23 med muntlig Reservation (M)

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 201130 Remiss från Finansdepartementet - Skatt på engångsartiklar (SOU 2020:48)
- Förslag till yttrande Remiss från Finansdepartementet - Skatt på engångsartiklar (SOU 2020:48)
- Remissvar från miljönämnden
- Särskilt yttrande (M) miljönämnden
- Särskilt yttrande (V) miljönämnden

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-11-30

Kommunstyrelsen 2020-12-09

Beslutet skickas till

Finansdepartementet

Tekniska nämnden

Miljönämnden

Ärendet

Malmö stad har av Finansdepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på Engångsartikelutredningens betänkande Skatt på engångsartiklar (SOU 2020:48). Miljönämnden och tekniska nämnden har getts möjlighet att yttra sig.

Bakgrund

Engångsartikelutredningens uppdrag är att utreda och lämna förslag på hur en skatt på engångsartiklar kan utformas. En engångsartikel är en produkt avsedd för enstaka eller kortvarig användning. Den är alltså inte avsedd att användas flera gånger, varför en minskning av engångsartiklar pekas ut som en prioriterad åtgärd för att komma närmare en cirkulär ekonomi där produkter återbrukas eller återvinns i så stor utsträckning som möjligt.

Uppdraget gavs för att utreda om en skatt kan stödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi samt minska de negativa miljöeffekterna av engångsartiklar som orsakas av nedskräpning. En minskad användning av engångsartiklar kan också bidra till minskade utsläpp av växthusgaser om färre engångsartiklar tillverkas och/eller hanteras som avfall. Uppdraget innefattar även att utreda vilka engångsartiklar som bör omfattas, lämpliga skattenivåer, skattskyldighet samt eventuell differentiering av skatten.

Utredningen i korthet

Vilka engångsartiklar som berörs

Engångsartikelutredningen föreslår att skatten ska omfatta muggar och livsmedelsbehållare som helt eller delvis består av plast och är avsedda för engångsbruk. En livsmedelsbehållare är i sammanhanget en behållare som är avsedd att användas för livsmedel som konsumeras direkt, på försäljningsstället eller på en annan plats, undantaget sådana behållare som förpackas industriellt och där behållaren är nödvändig för att säkerställa livsmedlets hållbarhet. Det innebär att det främst är behållare som används vid avhämtning av mat som föreslås beröras av skatten.

Anledningen till att utredningen valt muggar och livsmedelsbehållare är att konsumtionen är stor och växer kraftigt samtidigt som det finns krav på att konsumtionen ska minska i EU:s så kallade engångsplastdirektiv, 2019/904 (EU). Dessutom har muggar och livsmedelsbehållare låg åter-

vinningsgrad, ger stora avfallsmängder och ligger högt i nedskräpningsstatistiken. Engångsartikelutredningen föreslår ingen generell skatt på alla engångsartiklar utan endast engångsartiklar som innehåller plast. Utredningen föreslår inte heller differentierade skattesatser utifrån vilken plastråvara som använts vid tillverkningen av engångsartikeln, det vill säga om den tillverkats av återvunnen, biobaserad eller nedbrytbar plast.

Skattepliktens omfattning och skattebelopp

Utredningen föreslår differentierade skattesatser utifrån hur stor andel plast engångsartikeln innehåller genom en avdragsmöjlighet för de skattskyldiga. Skattskyldiga är de som tillverkar, för in, tar emot eller importerar skattepliktiga varor.

Utredningen föreslår att skatt ska betalas med 5 kronor per mugg och 7 kronor per livsmedelsbehållare. Dock får den skattskyldige göra avdrag för skatt med 2 kronor av den skatt som ska betalas om muggen innehåller högst 10 procent plast. Innehåller muggen högst 1 procent plast får avdrag göras med 4 kronor. Motsvarande avdrag för livsmedelsbehållare är 3 respektive 5 kronor.

Konsekvenser av skatten

Vilken effekt en skatt kan få beror framför allt på berörda aktörers beteende och reaktioner på skatten. Utredningen framför att det saknas underlag för hur priskänsliga svenska konsumenter är, varför skattens konsekvenser är svåra att förutse. Konsekvenserna blir tydliga först när det finns underlag som visar hur förbrukningen har minskat och hur de beskattade artiklarna ersätts. Idag finns dock inga alternativ till muggar helt utan plast eftersom plasten fungerar som en barriär för vätskan. För livsmedelsbehållare finns det större möjligheter att hitta alternativ utan plast. Utredningen menar att även om alla muggar och livsmedelsbehållare troligen inte kan ersättas av plastfria alternativ bör andelen plast i artiklarna kunna minska.

Eftersom effekten på konsumtionen är osäker konstaterar utredningen att det är ännu svårare att förutse vilken effekt en eventuell minskning kan komma att få i nästa led. Hur resursförbrukningen, växthusgasutsläppen och nedskräpningen kan komma att minska. Också hur producenter, importörer, restauranger och caféer samt arbetstillfällena kan komma att påverkas. Ytterligare konsekvenser som utredningen tar upp är att en skatt kan skapa incitament för teknisk utveckling av nya produkter och tjänster.

En översyn för ökad efterlevnad av förbudet mot nedskräpning

Utredningen bedömer att skatteförslaget kommer att leda till viss minskad nedskräpning. Men framhåller samtidigt att nedskräpning inte enbart beror på utbudet av engångsartiklar. Utredningen föreslår därför en översyn av nedskräpningsförbudet och det nuvarande sanktionssystemet. Särskilt bör straffbestämmelserna ses över. Det bör övervägas om undantaget från straffansvar för ringa brott bör slopas och om sanktionsväxling bör ske. Det behöver utredas i ett annat och bredare sammanhang.

Införande och uppföljning

Förutom en ny lag om skatt på engångsartiklar föreslås även vissa följdändringar i andra lagar. Förslagen i de delar som rör registrering som godkänd lagerhållare föreslås träda i kraft den 1 september 2021. Förslagen i övriga delar föreslås träda i kraft den 1 november 2021. Utredningen bedömer att en utvärdering av skatten bör ske inom två år från införandet. Det som då bör utvärderas är hur effektiv skatten har varit för att styra mot en minskad förbrukning och om det finns anledning att ändra på något i skattens utformning.

Remissinstansernas yttrande

Miljönämnden och tekniska nämnden har getts möjlighet att yttra sig. Yttranden i sin helhet bifogas ärendet.

Miljönämnden

Miljönämnden är generellt positiv till åtgärder som minskar möjligheterna för att engångsartiklar ska spridas i naturen. Engångsartiklar av plast ger upphov till växthusgasutsläpp och även till att mikro- och nanoplaster sprids i naturen. Utsläppen av växthusgaser påverkar kommunfullmäktigemålet om att Malmö ska vara en föregångare när det gäller att minska utsläppen av växthusgaser medan nedskräpning kan påverka målet att Malmö ska verka för att öka tryggheten bland malmöborna och för att brottsligheten ska minska.

Nämnden redogör för flera initiativ av Malmö stad för att komma tillrätta med denna problematik och bekräftar att den föreslagna skatten kan fungera som ett ytterligare motiv till att fortsätta arbeta för att minska användningen av engångsartiklar. Exempelvis lyfter nämnden ett förslag till handlingsplan som beskriver åtgärder för att minska förekomsten av plast i miljön (Handlingsplan för Malmö stads strategiska kemikaliearbete 2020–2030). Dessutom lyfter nämnden en kartläggning av Malmö stads användning av engångsartiklar, presenterad i rapporten Engångsartiklar av plast i Malmö stad 2019, vilken godkändes vid miljönämndens sammanträde den 20 oktober 2020, och menar att en minskning av Malmö stads användning av engångsartiklar kan komma att bidra till en betydande minskning av organisationens växthusgasutsläpp. Utsläppen vid tillverkning och avfallshantering av de engångsartiklar Malmö stad köpt in under 2019 uppgick till 1 700 ton koldioxidekvivalenter, vilket motsvarar Malmö stads transportrelaterade utsläpp från kommunala fordon samt resor med flyg, tåg, kollektivtrafik och liknande.

Vidare anser nämnden att skatten på sikt endast får en begränsad påverkan på Malmö stads ekonomi eftersom det redan pågår ett arbete med att minska användandet av engångsartiklar inom organisationen.

Vänsterpartiet lämnar särskilt yttrande.

Moderaterna lämnar särskilt yttrande.

Tekniska nämnden

Tekniska nämnden har behandlat ärendet i presidium. Som ansvariga för stadens renhållning uppger tekniska nämnden att de generellt sett är positiva till åtgärder som minimerar förekomsten av engångsartiklar som kan spridas i miljön. Nämnden poängterar dock att de inte kan bedöma om den föreslagna skatten, eller ett alternativt pantsystem, kommer att få önskvärd effekt så att spridningen av engångsartiklar i stadsmiljön faktiskt minskar. Eftersom plast i havet är ett stort och växande problem anser dock tekniska nämnden att det är välkommet att åtgärden är riktad mot just artiklar i plast.

Som ansvariga för olika arrangemang bedömer nämnden att verksamheten inte kommer att påverkas i någon större utsträckning. Varken kostnader eller arbetsbördan förväntas öka eftersom ansvariga för verksamheten uppger att man redan gjort den omställning som skatten eftersträvar. Det vill säga verksamheten förbrukar färre engångsartiklar än tidigare och de artiklar som används består i mindre utsträckning av plaster baserade på fossila råvaror som kräver lång tid för att brytas ner.

Moderaterna anmäler muntlig reservation.

Stadskontorets bedömning och förslag

Stadskontoret är positiva till förslaget om att skatten ska riktas mot just artiklar i plast och inte engångsartiklar generellt, eftersom plast ger upphov till utsläpp av växthusgaser vid både tillverkning och avfallshantering och kan skada miljön om plasten sprids i naturen. De negativa klimat- och miljöeffekterna tillsammans med en kraftigt ökad användning hotar måluppfyllelsen för flera svenska miljö kvalitetsmål som God bebyggd miljö, Hav i balans, Begränsad klimatpåverkan, Levande kust och skärgård och Levande sjöar och vattendrag. Även flera av FN:s globala mål berörs, som Hållbar konsumtion och produktion, Bekämpa klimatförändringen och Hav och marina resurser. Därmed är stadskontoret generellt positiva till åtgärder som minskar användningen av engångsartiklar i plast och begränsar dess förutsättningar för nedskräpning.

Engångsartikelutredningen bedömning att konsekvenserna av den föreslagna skatten är osäkra tillstyrks. Att införa en skatt minskar sannolikt efterfrågan på de beskattade varorna, så länge skattesatsen är hög nog. Huruvida den föreslagna skatten kommer att påverka nedskräpningen är dock mer osäkert eftersom det inte är det beteendet som skatten är riktad mot. Osäkerheten kring vilka effekter skatten kan förväntas få föranleder att effekterna följs upp, både med avseende på konsumtionen och nedskräpningen. Det är först när skatten lett till en minskning på dessa områden som det också kan komma till stånd positiva förändringar för klimatet och miljön.

Eftersom alla engångsartiklar i plast beskattas lika, oavsett om de tillverkats av återvunnen, biobaserad eller nedbrytbar plast, kan skatten komma att minska efterfrågan på dessa plaster. Efterfrågan på just biobaserad eller återvunnen plast är viktig om vi ska kunna minska användningen av fossila råvaror och därmed komma närmare en biobaserad cirkulär ekonomi. Samtidigt som efterfrågan minskar hämmas utvecklingen av ny teknik för att utveckla de biobaserade plasterna och förbättra möjligheterna för att återvinna plaster för ökad resurseffektivitet och cirkularitet. Att differentiera skatten utifrån vilken typ av plast som används är i dagsläget svårt eftersom det saknas sätt att mäta och verifiera hur stor andel av en produkt som består av återvunnen eller biobaserad plast. Mot bakgrund av att skatten syftar till att stödja en övergång till en mer resurseffektiv och biobaserad cirkulär ekonomi anser stadskontoret att den fortsatta beredningen bör beakta att sådana möjligheter kan komma att finnas framöver när den sätter ramarna för framtida utvärderingar och eventuellt justeringar av skatten.

Förslag till beslut är att godkänna förslag till yttrande och skicka det till Finansdepartementet.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör