

Diarienummer: Fi2020/03342
Inskickat: 2020-12-22
Ansvarig tjänsteman: Filip Ekander

Från:
Svensk Dagligvaruhandel

Till:
Finansdepartementet
Jonas Ljungberg

Remiss: Skatt på engångsartiklar (SOU 2020:48)

Svensk Dagligvaruhandel tackar för inbjudan att svara på remiss "Skatt på engångsartiklar".

Kort om oss;

Svensk Dagligvaruhandel (SvDH) är branschorganisationen för dagligvaruhandeln i Sverige. Våra medlemsföretag är Axfood AB, Bergendahls Food AB, Coop Sverige AB, ICA Sverige AB, Lidl Sverige KB och Livsmedelshandlarna. Tillsammans står vi för drygt 98 % av dagligvaruhandeln i Sverige, med butiker över hela landet. Dagligvaruhandeln sysselsätter runt 95 000 personer, varav en tredjedel är unga (15-24 år).

Svensk Dagligvaruhandels svar på remiss "Skatt på engångsartiklar".

1. ÖVERGRIPANDE

Uppdragets utgångspunkt är att minska de negativa effekterna på miljön av engångsartiklar, inte minst nedskräpning. Till detta har man sagt att en skatt som styrmedel ska användas. Svensk Dagligvaruhandel (SvDH) vänder sig emot att man redan i uppdraget har bestämt att en skatt är rätt åtgärd för att uppnå de önskade effekterna. Intentionen av skatten är bra men för att denna punktskatt ska vara effektiv och inte leda till risker för ökad miljöbelastning och allvarliga hälsoeffekter ser vi att förslaget behöver revideras och införas stegvis. Det är dessutom viktigt att införandet av en punktskatt inte hämmar utvecklingen, exempelvis förhindrar innovation och nya tekniska lösningar. En annan nackdel med att endast lyfta ut vissa engångsartiklar är att mindre verksamheter

som till exempel små butiker och kaféer som packar i butik riskerar att missgynnas i förhållande till de som är mer storskaliga och inte packar själva.

Svensk Dagligvaruhandel stödjer det bakomliggande syftet med utredningen: dvs att *främja en övergång till en mer biobaserad och cirkulär ekonomi samt minska de negativa effekterna på miljön av engångsartiklar*. Våra medlemsföretag 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 samtidigt är säkra och kan recirkulera och slutligen materialåtervinnas. I syfte att påverka utvecklingen mot en ökad grad av återvinning av plastförpackningar har dagligvaruhandeln, bland annat via sitt ägarskap i Svensk Plaståtervinning, investerat i Europas modernaste plastsorteringsanläggning i Motala.

SvDH ser positivt på att krafttag tas för att snabbare ställa om till en mer hållbar plastanvändning, men det är avgörande att tänkta styrmedel är tydliga, att det finns tid för implementering och genomförande, samt att styrningen går åt rätt håll och inte riskerar hämma en positiv utveckling. Om skatten införs med kort varsel finns det stora risker att de ersättningsalternativ som kommer blir betydligt sämre ur miljösynpunkt än om branschen får tid på sig att ställa om och industrins utvecklingsarbete får möjlighet att presentera bra alternativ. Om tidshorisonten blir alltför kort finns risk att man istället börjar använda material såsom aluminiumtråg och även glas (där man behöver se produkten). Dessutom finns ingen garanti att dessa förpackningar sedan inte slängs i naturen. Införs skatten riskerar vi att alltså få nya miljöproblem med nedskräpning, ökad resursanvändning och högre utsläpp av växthusgaser.

En hög skatt (som får samma effekt som ett förbud) på produkter där det inte finns ersättningsalternativ bromsar innovation och utveckling av de material och produkter som vi alla vill ha. Det pågår redan idag en stor omställning från plast till fiberbaserade material men utvecklingen har ännu inte lösningar för all användning eller alla tekniska lösningar. Livsmedelstråg och muggar av förnybara fibermaterial behöver idag ha en barriär eller kemisk inblandning i fibermaterialet för att kunna vara i kontakt med fuktiga och feta livsmedel. Rena fibermaterial klarar endast en mycket kortvarig kontakt innan förpackningen ändrar sina förutsättningar och inte längre skyddar livsmedlet. En tunn plasthinna är en förutsättning för att förpackningen ska fungera och inte bidra till ökat matsvinn. Om den höga skatten också läggs på de fiberbaserade produkterna med ett tunt plastskydd kommer denna utveckling att starkt bromsas och istället kommer många tvingas välja att gå över till andra material.

Dagligvaruhandeln i Sverige är ambitiösa i sitt arbete med att fasa ut fel och dålig plast, samt skapa en cirkularitet av de förpackningar som sätts på marknaden. År 2018 överlämnade branschen **Färdplan för fossilfri konkurrenskraft** till regeringen. Färdplanen togs fram inom ramen för initiativet Fossilfritt Sverige och är en del av dagligvaruhandelns bidrag för en cirkulär ekonomi och ett fossilfritt samhälle. Fokus för dagligvaruhandelns färdplan är konsumentförpackningar av plast. I färdplanen satte branschen två övergripande mål; dels ska alla konsumentförpackningar av plast vara

materialåtervinningsbara år 2022, dels ska alla förpackningar av plast vara producerade av förnybar eller återvunnen råvara år 2030. Målen får dessutom inte uppnås på bekostnad av andra miljömål, exempelvis ökat matsvinn.

Vad är en "hållbar förpackning"?

Marknaden, och konsumenter, behöver tydligare definitioner för vad en hållbar förpackning innebär och ett bredare miljöpolitiskt grepp där fler aspekter än nedskräpning tas i beaktning, för att främja långsiktigt hållbar utveckling. Vi vill undvika att det gedigna arbete vår bransch redan har påbörjat för att ställa om mot en hållbar materialanvändning går om intet och att vi tvingas styra om till kortsiktiga lösningar vilket även hämmar forskning och utveckling.

Hållbarhet är ett relativt och inte ett absolut begrepp och rätt styrmedel kan stötta utvecklingen i näringslivet, men politiken behöver vara konsekvent och långsiktig. För att få till en hållbar omställning måste politiken visa vilka kriterier som gäller. Om politiken, som beslutar om styrmedel, kräver en omställning till hållbara material, måste de också visa vilka material som de anser är hållbara. Nya styrmedel bör genomföras, med tillräcklig genomförandetid och inte hastas igenom med kort varsel.

2. SYNPKUNKTER

SvDH ser en stor oro i att ett för snabbt genomförande tvingar fram ersättningsförpackningar som vi egentligen inte har kännedom om. Att inte känna till risker eller effekter med alternativen kan få allvarliga konsekvenser. Tidsperspektivet är alltså avgörande. En tydlig och strukturerad implementeringsprocess i flera steg och med god tidsmarginal, underlättar en utfasningsövergång och ökar möjligheterna att införa bra alternativ till plast i engångsartiklar. I dagsläget finns inga lämpliga alternativ, som dessutom klarar alla de stränga krav på livsmedelssäkerhet och hållbarhet, som dagligvaruhandelns produkter kräver. Exempelvis finns det stora farhågor att alternativen innehåller farliga ämnen såsom PFAS, som är svårt nedbrytbart och kan vara både cancerframkallande samt orsaka leverskador. Om regeringen trots allt går vidare med utredningsförslaget och kort genomförandetid är det därför angeläget att PFAS i konsumentprodukter förbjuds så att inte mindre seriösa aktörer ser det som en lösning. Även om användningen av plast skulle minska så löser det inte problemet med nedskräpning. Pant på dryckesförpackningar har visat sig vara mycket effektivt när det gäller att minska nedskräpning. En liknande lösning även för engångsartiklar bör utredas.

Vi hade förväntat oss bättre koordinering mellan Engångsartikelutredningen och Miljödepartementets Bokstavsutredningen för att undvika tidskrävande merarbete och svårigheter att ta helhetsgrepp. Att utredningarna lanseras så nära i tid, men ej synkroniserat försvårar möjligheten att snabbare ställa om verksamheterna till de nya målen.

Svensk Dagligvaruhandel saknar även en bättre konsekvensanalys av vilka artiklar som kommer att omfattas, samt vad konsekvenserna av en skatt skulle bli för konsumenter,

miljö och samhälle. Hur påverkas café- och take away-näringsen av en skatt? Hur påverkas livsmedelsbutikernas delidiskar? Vilka material ersätter engångsartiklar i plast med, hur livsmedelssäkra är de och är de bättre för miljön? Hur stor är volymen av de artiklar som eventuellt omfattas? Importeras de eller tillverkas de inom landets gränser? Denna typ av frågor bör utredas och tydliggöras.

För att säkerställa en långsiktigt positiv utveckling inom området är det viktigt att styrmedel inte ensidigt fokuserar på en parameter (i det här fallet nedskräpning). Politiken måste ta ett helhetsansvar i utformningen av styrmedel för miljön och hälsa för att möjliggöra för företaget att våga göra långsiktiga investeringar.

För att förtydliga tveksamheterna av en punktskatt på engångsartiklar lämnar Svensk Dagligvaruhandel följande synpunkter med bäring på själva innehållet av utredningen:

- 2.1 Förtydligande av definitioner för livsmedelsbehållare/mugg.
- 2.2 Senareläggning och stegvis implementering
- 2.3 Utvärdering av ansvarsskyldighet för livsmedelssäkerhet, vid användande av medhavd förpackning.

2.1 FÖRTYDLIGANDE AV DEFINITIONER

I lagförslaget nuvarande utformning lämnas en hel del utrymme för tolkning om huruvida en produkt ska beskattas eller ej.

Ett tydligt exempel inom dagligvaruhandeln är i charkdiskar, där samma förpackning kan falla under skattskyldig och skattebefriad beroende på hur den fylls. Om livsmedlet består av något som är redo att ätas, en portion och som vanligtvis äts direkt ska behållaren beskattas. Kräver livsmedlet uppvärmning, kan tolkas utgöra flera portioner och/eller vanligtvis konsumeras hemma, är behållaren istället skattebefriad. Här finns tydliga risker för oklarheter; var går gränsen mellan en portion och två (eller fler)? Hur gör man om konsumenten hävdar att livsmedlet ska förtäras hemma, blir man skattebefriad då? Vissa produkter kanske äts både direkt och hemma, vad gäller då? Detta medför även en risk att handlaren överbeskattas, tvingas hålla dubbla lager av förpackningar, och/eller administrativt merarbete och risk för fel. Det ytterligare krångel som denna gränsdragning medför påverkar dessutom i väldigt ringa omfattning de negativa effekter som utredningens syftar till att minska, dvs nedskräpning.

Ett annat exempel är att två identiska produkter kan beskattas olika beroende på med vilken benämning de saluförs. Säljs produkten med benämningen kaffemugg beskattas den med 5 kr, men om den istället säljs benämns som bägare, till exempel för soppa, blir skatten 7 kr. Skillnaden här blir helt teoretisk och det kommer att vara i stort sett omöjligt att förklara denna skillnad för kunden.

Vidare är definitionen för "industriellt förpackad", som avser förpackningar för enklare förtäring, även den öppen för tolkning. Enligt utredningen betyder det:

"... att livsmedlet förpackas inom ramen för en industriell process på fabrik, och dessutom är nödvändig för att säkerställa hållbarheten på livsmedlet,

dvs. att förpackningslösningen är en förutsättning för livsmedlets hållbarhetslängd och möjliggör att det kan säljas på det valda sättet.”¹.

Vid vilken storleksskala kan en mindre producents tillverkning definieras som ”industriell process”? Kan en butik som förpackar varor i större skala inkluderas i en industriell process? Om butiken sätter en hållbarhetstid på förpackade butikstillverkade produkter – räknas de då som industritillverkade? I så fall bör de undantas en skatt. För att förhindra missförstånd och oklarheter måste detta förtydligas. Definitionen riskerar att styra marknaden mot större andel industriellt förpackade livsmedel, i likhet med exemplet ovan i charkdisken, där definitionen riskerar att styra mot ökat utbud och efterfrågan på större kvantiteter i form av flerportionsförpackningar och flerpack, för att på detta sätt undvika skatt. Resultatet blir en risk för ökat matsvinn pga. att kunden köper mer än tänkt eller vad hen har behov av.² Ytterligare riskerar utvecklingen att missgynna småproducenter och i viss mån innovation och utveckling av nya lösningar till förmån för stora etablerade aktörer. Utredningen konstaterar själv att *”Portionsförpackat är bättre för klimatet, även om mer förpackningsmaterial används.”*, men detta motarbetas tyvärr av skatteförslagets utformning. Så som förslaget är utformat riskerar det att istället för att komma åt problematiken, påverka i vilken form produkterna säljs. Det är lätt att se en utveckling där plastförpackat i butik kommer att minska till förmån för industriellt förpackade produkter, med marginell eller ingen förändring av mängden plast i omlopp. Skatten blir då snarare en skatt som styr mot viss konsumtion, än en miljöskatt som styr mot minskad plastförbrukning.

Då punktbeskattning syftar till att uppfylla Sveriges svar på EU:s direktiv om minskad förbrukning av livsmedelsbehållare och muggar med lock är det kritiskt att vägledande dokument med tydliga ramar utan tolkningsutrymme ligger som grund för en lagrådsremiss och proposition. Tydliga ramar som tar hänsyn till vad som är teknisk möjligt för branschen att ställa om. Ramar som även minskar osäkerhet på marknaden och minimerar behov av att driva ärenden i rättsliga processer.

2.2 SENARELÄGGNING OCH STEGVIS IMPLEMENTERING

Skattenivån är i nuvarande förslag mycket hög och kommer i praktiken ge ett försäljningsstopp. Om dagligvaruhandeln ska hinna anpassa sortimentet på ett bra sätt bör vi få slutgiltigt besked om vilka produkter som omfattas 2 år innan det faktiskt träder i kraft. En omställning inkluderar komplexa processer som handlar om nya kontrakt, inventera alternativ som finns tillgängliga på marknaden, ny produktdesign och att ordna nya varuförsörjningskedjor. Skatt på produkter som är ’långväga gods’ behöver en längre omställningstid för att varuförsörjningskedjorna skall hinna ställas om. Ledtiderna är långa både inom handeln och hos leverantörerna. Tid behövs också för att nya tekniska lösningar som är på gång hinner utvecklas färdigt och komma i produktion.

¹ sid 264, *Skatt på engångsartiklar* (SOU 2020:48)

² <https://www.forskning.se/2020/04/29/storpack-ger-matsvinn/>

I EU:s Engångsplastdirektiv är det tydligt att de nationella åtgärderna ska medföra en mätbar minskning av förbrukningen senast 2026 eftersom det inte finns alternativa material eller ersättningsprodukter. Skattesatsen på 5 kronor per mugg och med 7 kronor per livsmedelsbehållare är så högt satta att effekten kommer att bli densamma som ett säljstopp och är därför inte i linje med ambitionen i direktivet.

Precis som EU:s direktiv påpekar finns det ännu inga alternativ till plastmuggar och livsmedelsbehållare i plast på marknaden. En av anledningarna är att andra materialslag inte är reglerade för att vara i kontakt med livsmedel. Det saknas idag lagstiftning för att livsmedelssäkert genomföra ett skifte till biologiska material som inte har ett tunt plastskikt.

Långsiktigt mål

Vi inom dagligvaruhandeln vill minska nedskräpningen och dess risker för miljön samtidigt som livsmedelssäkerheten prioriteras. Att byta till hållbara och livsmedelssäkra produkter är ett självklart gemensamt mål. När produkter finns för detta ser vi nödvändigheten i att helt styra mot och övergå till dessa produkter.

Om inte förslaget om punktbeskattning av produkter som delvis består av plast slopas, förutsätter vi att tillämpningen skjuts upp. Annars ser dagligvaruhandeln betydande risker, såsom att exponeringen av hälsoskadliga ämnen som PFAS väntas öka, om implementeringen görs i närtid och under alltför kort tid. Mot bakgrund av ovan föreslår vi ett införande i tre steg:

Steg 1

- Muggar och livsmedelsbehållare med mer än 10 % plast punktbeskattas. Skatt införs i lagen 1 sep 2021 med tillämpning 1 jan 2023.

Steg 2

- Ta fram lagstiftning för biologiska material för att garantera livsmedelssäkerheten och folkhälsa. Vi förordar lagstiftning på EU-nivå, dvs. en harmoniserar lagstiftning.
- Satsa på innovation, forskning och utveckling av livsmedelssäkra och hållbara material.
- Minskad förbrukning till 2026 och övergång till flergångsprodukter bör implementeras genom informationssatsningar och tex infrastruktur för pantsystem.
- Utredning av ansvarsskyldighet för livsmedelssäkerhet, vid användande av medhavd förpackning.

Steg 3

- När hållbara och livsmedelssäkra produkter finns på marknaden ser vi inom dagligvaruhandeln det som en nödvändighet att styra mot dessa produkter och helt fasa ut produkter med risker för natur och djur.

Det är dyrt för leverantörer att investera i förpackningsmaskiner, vilket kan begränsa vilka förpackningar som leverantören kan erbjuda. Detta i kombination med att det inte finns

några alternativ på marknaden som i dagsläget lever upp till skattens syfte (helt plastfritt) riskerar att leda till att investeringar i nya förpackningsalternativ dröjer. Detta leder i sin tur till att företag utsätts för en fiskal beskattning (tills alternativ finns tillgängliga).

Gränsdragningsproblematiken (se avsnitt 2.1 Förtydligande av definitioner) i lagförslagets nuvarande utformning medför också att mer tid kommer krävas för företagen för att utvärdera vilka produkter som berörs av skatten, och att hitta alternativa lösningar för dessa. För kort implementeringstid riskerar att forcera ut mindre hållbara alternativ på marknaden, som sedan kommer bli kostsamma och ta tid att ändra ytterligare en gång.

2.3 SÄKRA LIVSMEDEL

I dagligvaruhandeln har ett flertal försök gjorts för att låta kunder ta med egna förpackningar till butik. Gemensamt för initiativen är tyvärr problematiken kring livsmedelssäkerhet. Om staten har intresse av att dagligvaruhandeln minskar antalet take away-förpackningar och ser medhavda förpackningar som en del av lösningen, måste det tydliggöras vem som tar ansvaret om matförgiftning uppstår eller annan smitta sprids. Lagstiftning inom EU har skarpa regler för hur handlare/butikschef ska kontrollera att de produkter du säljer till dina kunder är säkra och inte gör människor sjuka. Kraven är tydliga i de hygienregler som finns i EU-förordningen 852/2004. Målsättningen är säkra livsmedel.

Om konsumenten blir sjuk kan butiken hållas ansvarig, vilket i realiteten innebär att handlarna kommer att undvika att erbjuda möjligheten för kunder att ta med egna förpackningar. För att främja användningen av flergångsförpackningar bör ansvarsskyldigheten ses över. En variant här är att testa införandet av pant. Har du med dig en plastlåda slipper du betala för en ny.