



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

Stortinget
Ekspedisjonskontoret
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
23/4787 -

Dato
23.10.2023

Spørsmål nr. 149 til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Kari Elisabeth Kaski om avgift på plastemballasje

Jeg viser til brev 18. oktober 2023 fra Stortingets president vedlagt følgende spørsmål til skriftlig besvarelse fra stortingsrepresentant Kari Elisabeth Kaski:

Viser til svar på spørsmål nr. 95.

Kan jeg be statsråden om å få tilsendt Skattedirektoratets brev fra 5. juni 2023 med nærmere informasjon om Skattedirektoratets vurderinger av avgift på plastemballasje?

Svar:

Skattedirektoratets brev 5. juni 2023 følger vedlagt.

Med hilsen

Trygve Slagsvold Vedum



Skatteetaten

Vår dato
05.06.2023

Din/Deres dato

Saksbehandler
Tore Kvalvaag Flæte

800 80 000
Skatteetaten.no

Din/Deres referanse
22/4996

Telefon
40808255

Org.nr
974761076

Vår referanse
2023/301

Postadresse
Postboks 9200 Grønland
0134 Oslo

Finansdepartementet

U.off. offl. § 15

Avgift på plastemballasje

Vi viser til departementets brev 12. januar 2023, der Skattedirektoratet bes utrede en avgift på plastemballasje. Avgiften skal ha som formål å redusere utslippene av klimagasser ved produksjon og forbrenning av fossil plast, redusere mengden plastemballasje, og øke bruken av sekundær råvare.

1. Bakgrunn og tidligere utredninger

I Hurdalsplattformen er det varslet at regjeringen vil "vurdere en avgift på fossil plast, krav til sporing av plast og gjenvinning av halvparten av plastemballasjen i Norge". Avgifter på plast har blitt utredet en rekke ganger, særlig i forbindelse med ulike innretninger av avgiften på drikkevareemballasje og avgiften på avfallsforbrenning, senest i forbindelse med oppfølgingen av anmodningsvedtak nr. 795 (2020–2021) i Prop. 1 LS (2021–2022) punkt 9.9.5:

"Skattedirektoratet har i samråd med Miljødirektoratet blant annet vurdert om, og eventuelt hvordan, avgiften på avfallsforbrenning kan flyttes tidligere i verdikjeden. Skattedirektoratet påpeker at en bred avgift på for eksempel all plast vil innebære et meget stort avgiftspliktig vareomfang, noe som vil medføre store administrative og økonomiske konsekvenser, både for avgiftsmyndighetene og de avgiftspliktige. En slik omfattende avgift vil også bli svært vanskelig å avgrense og kontrollere. Direktoratets vurdering er derfor at en slik avgift ikke er gjennomførbar."

En avgift på plastemballasje ble også utredet av Toll- og avgiftsdirektoratet i 2015, som én av tre alternative innretninger for en avgift på plast. I brev til departementet 23. april 2015 anbefalte direktoratet ingen av alternativene. Både for alternativ (1), en avgift på all plast, og alternativ (2), en avgift på plastemballasje, uttalte direktoratet at «en avgift på all plast/plastemballasje ville innebære et meget stort avgiftspliktig vareomfang, noe som ville medført store administrative og økonomiske konsekvenser, både for avgiftsmyndighetene og importører/ produsenter».

2. Videre fremstilling

I det følgende vil vi først beskrive avgiftene på plastemballasje i Storbritannia, Spania og Italia. Deretter vil vi gi en helt kortfattet beskrivelse av eksisterende og kommende EU-regelverk som inneholder krav som er relevant for plastemballasje. Videre vil vi beskrive gjeldende returordninger for plastemballasje i Norge. Dernest vil vi vurdere de konkrete spørsmålene departementet har stilt i oppdragsbrevet, før vi gir en kortfattet oppsummering til slutt.

3. Avgifter på plastemballasje i andre land

3.1 Storbritannia

Storbritannia innførte avgift på plastemballasje i april 2022. Avgiften skal fungere som incentiv til å øke bruken av materialgjenvunnet plast, og bidra til å flytte plastavfall fra deponier og forbrenningsanlegg til



materialgjenvinning. Pliktsubjekt er produsenter og importører av plastemballasje. Bedrifter som samlet produserer eller importerer mindre enn 10 tonn plastemballasje årlig, er ikke omfattet av avgiften. Ifølge britiske avgiftsmyndigheter er per i dag rundt 3 500 virksomheter registrert for plastemballasjeavgift.

Avgiften omfatter plastemballasje som inneholder mindre enn 30 prosent materialgjenvunnet (*recycled* i det britiske regelverket) plast. Plastemballasje som inneholder 30 prosent eller mer materialgjenvunnet plast, er derfor ikke avgiftspliktig. Det er gjort unntak for *transportemballasje*, med mindre det er transportemballasjen som sådan som innføres eller produseres, og inneremballasje av plast til medisiner. I beregningen av minstegrensen på 10 tonn teller all plastemballasje med, også emballasje som inneholder 30 prosent eller mer materialgjenvunnet plast, og plastemballasje til medisiner, men ikke transportemballasje.

For at et produkt skal være *emballasje*, må det oppfylle følgende formål: 1) det må enten faktisk brukes som emballasje (det vil si at emballasje med innhold av varer også omfattes), eller 2) ha til formål å brukes som emballasje (dermed omfattes tomemballasje), eller 3) med rimelighet antas å skulle brukes som emballasje. Også ødelagt emballasje omfattes, så lenge den omfattes av en av de tre kategoriene nevnt over.

Den britiske avgiften er relativt ny. Det er derfor vanskelig på det nåværende tidspunkt å gi en meningsfull vurdering av om avgiften er egnet til å oppnå målene om redusert mengde plast-emballasje og økt bruk av materialgjenvunnet råvare. Det samme gjelder administrative og eventuelle utilsiktede konsekvenser av avgiften. Britiske avgiftsmyndigheter har i e-post gitt uttrykk for at det den største utfordringen har vært å fastslå hvilke typer emballasje som er omfattet, og hvilke som er unntatt, og at dette har vært ressurskrevende, både for de avgiftspliktige og for avgiftsmyndighetene. Måten de har håndtert dette på, er ved å publisere lister over hva som er omfattet og hva som ikke er omfattet.

De har også opplevd utfordringer knyttet til ulike tolkninger av begrepet *materialgjenvunnet plast (recycled plastic)* blant berørte virksomheter, og påstander fra enkeltvirksomheter om at andre virksomheter ikke betaler slik de skal. De er så langt ikke kjent med tilfeller av forsøk på omgåelser eller unndragelser, men understreker at de hittil har hatt mest fokus på veiledning og bistand til virksomheter, og mindre på kontroll og etterlevelse. De opplyser avslutningsvis i e-posten at plastemballasjeavgiften vil bli evaluert, og at en plan for denne evalueringen vil bli publisert i løpet av 2023.

En innvending mot den britiske avgiften, er at grensen for avgiftsplikt på 30 prosent materialgjenvunnet plast gir få eller ingen incentiver for en produsent eller importør til å forbedre seg ytterligere etter at grensen er nådd. Hovedmotivasjonen kan da lett bli å innrette seg slik at avgiften akkurat unngås, heller enn å arbeide for økt andel materialgjenvunnet plast, utover 30 prosent.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt avgiften er egnet til å nå formålene, er det verdt å merke seg at Storbritannia – så vidt vi er kjent med – verken har andre avgifter på drikkevareemballasje fra før, eller såpass omfattende produsentansvarsordninger for plastemballasje som det Norge har.

3.2 Spania og Italia

Spania innførte 1. januar 2023 en avgift på plastemballasje til engangsbruk. Avgiften gjelder plast som ikke er fra materialgjenvunnet materiale, og avgiften er gradert ut fra innhold av materialgjenvunnet råvare slik at kostnaden dermed blir mindre jo høyere innholdet av materialgjenvunnet plast er. Avgiften er på 0,45 euro per kg (eller 450 euro per tonn). Avgiften gjelder for produsenter og importører av plastemballasje, men også delvis prosessert plast som brukes i produksjon av emballasje omfattes. Både tom og fylt plastemballasje er avgiftspliktig.

For komposittmaterialer (sammensatte materialer) omfatter avgiften den delen av emballasjen som består av plast. Emballasjen behøver derfor ikke å kun inneholde plast for å være omfattet av avgiftsplikt. Det er noen unntak fra plikten til å betale avgift, for eksempel plastemballasje til medisiner og til sanitærprodukter.



Avgiftsplikt inntreer når produksjonen eller importen av ikke-materialgjenvunnet plastemballasje utgjør mer enn 5 kg per måned.

I Italia skal en avgift på plast etter planen tre i kraft fra 1. januar 2024. Avgiften har som hensikt å redusere produksjon og bruk av engangspplast, men det er litt uklart om avgiften kun gjelder engangspplast, plastemballasje eller alle plastprodukter. Det er forventet at avgiften skal ligge på 0,45 euro per kg (eller 450 euro per tonn), og at det vil gis fritak for avgift under 25 euro.

Vi har i denne omgang ikke vært i kontakt med spanske eller italienske avgiftsmyndigheter, og har derfor ikke ytterligere informasjon om eventuelle administrative og utilsiktede konsekvenser, eller hvorvidt avgiftene er egnet til å nå sine målsetninger. Ettersom den spanske avgiften er enda nyere enn den britiske, og den italienske enda ikke har tredd i kraft, antar vi at det uansett finnes lite informasjon om dette foreløpig.

Vi bemerker likevel at avgiftsomfanget for den spanske avgiften er noe mer begrenset enn den britiske, ved at den kun omfatter plastemballasje til engangsbruk. De administrative ressursene knyttet til håndteringen av den må derfor antas å bli noe mindre, avhengig av hvor mye ombruksemballasje i plast som finnes på markedet i Spania. Det er ifølge Miljødirektoratet lite ombruksemballasje av plast i Europa i dag.

Videre er det verdt å merke seg at den spanske avgiften, i motsetning til den britiske, er gradert etter innhold av materialgjenvunnet materiale, og at avgiften reduseres i tråd med innhold av slikt materiale. Dermed vil den formodentlig gi nettopp det incentivet for avgiftspliktige virksomheter til stadig å arbeide for økt innhold av materialgjenvunnet materiale, som den britiske avgiften mangler.

4. Eksisterende og kommende EU-regelverk som stiller krav til plastemballasje

For plastemballasje er det i hovedsak tre regelverk som er relevante: den foreslåtte emballasje-forordningen (som skal erstatte dagens emballasjedirektiv (94/62/EC)), den foreslåtte økodesign-forordningen (som skal erstatte dagens økodesigndirektiv, som regulerer energirelaterte produkter), og direktivet om plastprodukter ((EU) 2019/904). Disse regelverkene inneholder en rekke mål og krav, hvorav noen av disse vil omfatte plastemballasje.

4.1 Emballasjeforordningen

Forslag fra EU-kommisjonen om ny emballasjeforordning ble lagt frem i november 2022, og det er ventet endelig vedtak av forordningen i første halvår 2024. Målet med revideringen er å sikre bedre design av emballasje, øke ombruk og redusere mengden emballasjeavfall, for å sikre en sirkulær økonomi. Forordningen vil erstatte dagens emballasjedirektiv, som oppheves når forordningen vedtas. Forslaget omhandler emballasje som helhet, men det er noen bestemmelser spesifikt for plastemballasje, blant annet krav knyttet til reduksjon av lette plastbæreposer, mål om materialgjenvinning, minimumskrav til andelen materialgjenvunnet råvare i plastemballasje, og krav til komposterbar plast.

4.2 Økodesignforordningen

Forordningen vil erstatte dagens økodesigndirektiv, som gjelder energirelaterte produkter, og blir et helhetlig rammeverk som skal sikre bærekraftige og sirkulære produkter. Et av hovedmålene med økodesignforordningen er å redusere negativ miljøpåvirkning i hele et produkts livssyklus, og fremme positive bærekraftegenskaper. Konkrete krav til produkter vil nedfelles i underliggende rettsakter.

Emballasjekrav kan forekomme som del av produktspesifikke krav, i tilfeller der emballasje betraktes som en del av disse produktene. Dette gjelder for eksempel mulig informasjonskrav om andel materialgjenvunnet råvare i emballasje, eller mulig forbud mot dobbeltemballering av kosmetikk- og rengjøringsprodukter.

4.3 Direktiv om plastprodukter



Kommisjonen har anslått at direktivet om plastprodukter regulerer 86 prosent av engangsplasten som finnes på europeiske strender. Direktivet inneholder ulike virkemidler for en rekke engangsprodukter av plast, og for plastholdig utstyr fra fiskeri, akvakultur og fritidsfiske, herunder krav om å innføre utvidet produsentansvar. Bestemmelser som er relevant for plastemballasje, er mål om redusert forbruk av engangs drikkebegre og plastholdige beholdere for medbrakt mat, og krav til innhold av materialgjenvunnet råvare i plastflasker.

Vi viser for øvrig til eget notat fra Miljødirektoratet med en mer omfattende beskrivelse av EU-regelverk knyttet til plastemballasje, samt Miljødirektoratets vurderinger av dette, inntatt som vedlegg til brevet.

5. Returordninger for plastemballasje

5.1 Om returordningene

På midten av 1990-tallet inngikk næringslivet bransjeavtaler med myndighetene, og påtok seg et utvidet produsentansvar for emballasje, deriblant plastemballasje. Materialselskaper for emballasje ble opprettet, for å sikre at myndighetenes krav til blant annet materialgjenvinning og energi-utnyttelse ble oppfylt. Fra 1. september 2017 ble det innført et nytt kapittel 7 i avfallsforskriften (forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall) om emballasjeavfall, til erstatning for tidligere bransjeavtaler. Forskriften pålegger produsenter og importører som årlig tilfører det norske markedet 1 000 kg eller mer av en emballasjetype, å finansiere innsamling (forstått som separat innsamling) med påfølgende sortering, materialgjenvinning og annen behandling av brukt emballasje og emballasjeavfall gjennom medlemskap i et returselskap godkjent av Miljødirektoratet. Dette følger av avfallsforskriften § 7-5 første ledd. For øvrig vurderer Miljødirektoratet nå om grensen på 1 000 kg skal senkes, alternativt fjernes helt.

Returordningene finansieres ved at produsenter og importører av emballasje betaler et vederlag for emballasjen de setter på det norske markedet. Innbetalt vederlag skal dekke returselskapenes administrative kostnader, og kostnader til separat innsamling med påfølgende transport og behandling av brukt emballasje og emballasjeavfall.

Returselskapene skal årlig rapportere til Miljødirektoratet total mengde emballasje som medlemmene har satt på det norske markedet, av den emballasjetyperen returordningen omfatter. Det skal også rapporteres vektmengde emballasjeavfall som er innsamlet og mottatt, samt materialgjenvinningsandeler, se avfallsforskriften § 7-12. Emballasje som eksporteres skal ikke rapporteres i Norge.

Det er to godkjente returselskaper for plastemballasje (unntatt drikkevareemballasje) i Norge, Plastretur AS og Emballasjegjenvinning AS. Disse to, samt Infinitum, er også godkjent som returselskaper for drikkevareemballasje av plast. Pliktene i avfallsforskriften kapittel 7 gjelder all plastemballasje uavhengig av om plastmaterialet er fremstilt av fossile, fornybare eller biologisk nedbrytbare råvarer.

Utgangspunktet for rapporteringen er avfallsforskriftens definisjon av *emballasje* i § 7-3 bokstav a (se punkt 6.1 under), som er harmonisert med EUs emballasjedirektiv. Definisjonen samsvarer også i det alt vesentlige med definisjonen av *packaging component* i regelverket for den britiske plastemballasjeavgiften.

Det er verdt å merke seg at blant annet avfallssekker, avfallsposer som selges på rull, engangsbestikk, fryseposer som husholdningene selv pakker matvarer i, hundeposer, potteskjulere, cover på plater med digital musikk/film/spill, musikk-/videokassetter og oppbevaringsmateriell for spill og instrumenter, fat, bøtter, kar, kurver, kassetter, permer o.l. ikke er omfattet av definisjonen av *emballasje*.

5.2 Om tilsyn

Etter avfallsforskriften § 7-15 skal Miljødirektoratet føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften overholdes. Miljødirektoratet fører risikobasert tilsyn, og tilsyn basert på tips, som også inkluderer returselskapene. Rett før koronapandemien ble det gjennomført tre tilsyn hos returselskaper. Det ble ikke funnet avvik, men det ble gitt noen få anmerkninger. I 2021 gjennomførte direktoratet 40 brevtilsyn med såkalte "gratispassasjerer",



det vil si rapporteringspliktige produsenter og importører av emballasje som ikke var medlem av et returselskap.

Når det gjelder rapportene Miljødirektoratet får årlig fra returselskapene, kontrolleres disse for større avvik sammenliknet med foregående år, før tallene sammenstilles og rapporteres videre til EU. Stedlig tilsyn hos det enkelte medlem (produsent, importør) er ikke en prioritert oppgave i Miljødirektoratet.

6. Skattedirektoratets vurderinger

6.1 Avgrensning av 'plastemballasje'

Dersom det skal innføres en avgift på plastemballasje, mener vi det er mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i definisjonen av *emballasje* i avfallsforskriften § 7-3 bokstav a:

“a. *emballasje*; ethvert produkt, som består av materialer av hvilken som helst art, som brukes til innpakning, beskyttelse, håndtering, levering fra produsent til bruker og presentasjon av varer, herunder råvarer og ferdigprodukter. Ved vurderingen av om noe er emballasje skal følgende legges til grunn:

1. Produkter som utgjør en integrert del av et produkt og som er nødvendig for å omslutte, støtte eller bevare produktet i hele dets levetid er ikke emballasje dersom alle deler er bestemt til å brukes eller forbrukes samlet
2. Produkter som er utformet for og beregnet på å bli fylt, eller som selges fylt, skal anses som emballasje i den grad de fyller en emballasjefunksjon
3. Emballasjekomponenter og hjelpeelementer som er integrert i emballasjen, skal anses som en del av den emballasjen de er integrert i. Hjelpeelementer som er hengt direkte på eller er festet til produkter, og som fyller en emballasjefunksjon, skal anses som emballasje med mindre de utgjør en integrert del av produktet og alle deler er bestemt til å forbrukes eller disponeres samlet.”

Som nevnt over er denne definisjonen harmonisert med EUs regelverk (emballasjedirektivet), og brukes som grunnlag for rapportering av plastemballasje fra produsent og importør til returselskapene for plastemballasje. Den vil derfor være kjent og innarbeidet både hos returselskapene, og blant medlemmene. Sistnevnte, produsenter og importører av plastemballasje og emballerte produkter, vil bli avgiftssubjekter for en eventuell plastemballasjeavgift.

Videre mener vi *plast* bør defineres i henhold til produktforskriften § 2b-2 tredje ledd, som gjennomfører EUs direktiv om plastprodukter:

“Med plast menes et materiale som består av en polymer som definert i artikkel 3 i nr. 5) i REACH-forordningen jf. forskrift 30. mai 2008 nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH-forskriften), som kan være tilsatt tilsetningsstoffer eller andre stoffer, og som kan fungere som en strukturell hovedbestanddel i sluttprodukter. Naturlige polymerer som ikke er kjemisk modifisert er ikke omfattet av definisjonen”.

Både definisjonen av *emballasje* og av *plast* nevnt over samsvarer i det alt vesentlige med definisjonene av *packaging component* og *plastic* i den britiske plastemballasjeavgiften.

Dersom en eventuell avgift skal bidra til å oppfylle et mål om økt bruk av materialgjenvunnet råvare, bør videre avfallsforskriftens definisjon av *materialgjenvinning* i § 7-3 bokstav i, legges til grunn. Denne er også i samsvar med begrepet *recycled* i den britiske avgiften.

Selv om definisjonen av *plastemballasje* i utgangspunktet vil være kjent for de delene av bransjen som vil bli avgiftssubjekter for en eventuell avgift, vil det være nødvendig for avgiftsmyndighetene å gi omfattende



veiledning med konkrete eksempler på typer emballasje som omfattes, og som ikke omfattes, slik både britiske avgiftsmyndigheter har gjort for den britiske plastemballasjeavgiften, og returselskapene har gjort som hjelp for sine medlemmers rapportering. Det etterlatte inntrykket, etter kontakt både med britiske myndigheter og returselskapene, er at det brukes betydelige ressurser på veiledning av hva som omfattes av *emballasje*, og til å bistå virksomheter i å rapportere korrekt.

6.2 Bør drikkevareemballasje av plast omfattes?

Dersom det skal innføres en avgift på plastemballasje, mener vi drikkevareemballasje av plast bør holdes utenfor, og omfattes av dagens avgifter på drikkevareemballasje.

Dagens miljøavgift på drikkevareemballasje, der produsenter får gradvis reduksjon i avgiften i takt med returandel, er avgiftsteknisk effektiv og enkel å håndtere, og har en reell miljømotiverende effekt for produsentene. Avgiften har sammen med panteordningen bidratt til at Norge i europeisk sammenheng har svært høy pante- og innsamlingsgrad for drikkevareemballasje.

Vi kan ikke se at det finnes tilstrekkelig grunnlag, verken administrativt eller miljøpolitisk, for å gå bort i fra denne ordningen, og inkludere drikkevareemballasje av plast i en eventuell generell avgift på all plastemballasje.

Miljødirektoratet anbefaler for øvrig en helhetlig gjennomgang av miljø- og grunnavgiftene på drikkevareemballasje, der disse vurderes opp mot kravene i den kommende emballasjeforordningen, se punkt 4 over.

6.3 Avgift som incentiv til økt bruk av sekundær råvare?

En eventuell avgift på plastemballasje skal blant annet ha som formål å øke bruken av materialgjenvunnet råvare. En ideell innretning på en slik avgift, ville være en trinnvis reduksjon i avgiften i takt med økt innhold av materialgjenvunnet råvare, etter mønster av forslaget om materialavgift nevnt i punktet over.

Hovedutfordringen med en slik innretning, er at det i mange tilfeller ikke vil være mulig å fastslå hvor stort innholdet av eventuelt materialgjenvunnet råvare i en plastemballasjeeinheit er. Det er i dag ikke mulig å måle innholdet av slik råvare i et plastprodukt, og det er heller ingen krav til merking av slike opplysninger på emballasjen, eller krav om medfølgende dokumentasjon. I praksis må derfor informasjonen i dag innhentes basert på kjennskap til innblanding av råvarer i produksjonsprosessen av plasten. For importører av plastemballasje til Norge, som utgjør den overveiende største andelen av medlemmene av returselskapene, og som vil være avgiftssubjekt for en eventuell avgift, vil det derfor være svært utfordrende å fastsette og betale en plastemballasjeavgift som er differensiert etter innhold av materialgjenvunnet vare.

Vi noterer oss at den spanske plastemballasjeavgiften har en differensiering etter innhold av materialgjenvunnet råvare, jf. punkt 3.2 over, men vi har ikke tilstrekkelig kunnskap om hvordan dette eventuelt er tenkt gjennomført i praksis.

Som nevnt i punkt 4 over er det vedtatt et EU-krav om innhold av materialgjenvunnet råvare i plastflasker. Videre vil EU-landene 19. juni i år stemme over Europakommisjonens forslag til en underliggende rettsakt om en metode for å beregne og verifisere prosentandelen materialgjenvunnet materiale fra plast innsamlet fra husholdninger. Miljødirektoratet forventer at hovedtrekkene i denne metoden vil ligge til grunn for fremtidige regelverk med innblandingskrav for materialgjenvunnet plast. I tillegg er det foreslått krav fra EU til innhold av materialgjenvunnet råvare i annen plastemballasje, i emballasjeforordningen. I forslaget til emballasjeforordning er det også foreslått krav til merking av emballasje, herunder krav til merking av materialsammensetning. Disse kravene ligger imidlertid noe frem i tid.

Selv om det i utgangspunktet bør være et mål å øke bruken av materialgjenvunnet materiale, er det også noen områder der det ikke er helt opplagt at det alltid er hensiktsmessig med økt bruk. Det er for eksempel



strengere regler for bruk av materialgjenvunnet plast brukt i kontakt med mat (matkontaktemballasje), enn for annen plastemballasje. Ifølge Plastretur utgjør matkontaktemballasje av plast i dag rundt 60 prosent av all plastemballasje på det norske markedet.

EU gjennomgår nå sitt regelverk for matkontaktmaterialer, for å sikre at det gir rom for bruk av materialgjenvunnet plast der det ikke gir risiko for mattryggheten, slik at det fremmer sirkulær økonomi der det er trygt. Det er også foreslått innblandingskrav for matkontaktemballasje av plast i emballasjeforordningen, men kravet er satt noe lavere enn for enkelte andre segmenter av plastemballasje for 2030-målene.

En avgift differensiert etter innhold av materialgjenvunnet råvare, vil også kunne stimulere til produksjon av mer komposittemballasje – emballasje som består av flere typer materialer, for eksempel plast, papp eller voks. Til forskjell fra ren plast, som kan samles inn og materialgjenvinnes mekanisk, er det mer komplisert å materialgjenvinne komposittemballasje. Det er derfor en viss risiko for at slik emballasje, på kort sikt, oftere vil gå til forbrenning.

Denne risikoen reduseres imidlertid på noe lengre sikt, dersom EU-kommisjonens forslag til et krav i emballasjeforordningen om at all emballasje skal være egnet for materialgjenvinning i 2030, vedtas. I mellomperioden vil mulige effekter kunne være at bruken av materialgjenvunnet råvare øker, men at eventuell økt bruk av komposittemballasje påvirker emballasjens egnethet for materialgjenvinning. Effekten motvirkes noe av bindende krav til materialgjenvinning av plastemballasje som er rettet mot returselskapene.

6.4 Bør avgiftsplikten avgrenses slik at mindre importører fritas?

Det legges til grunn at en eventuell avgift på plastemballasje skal være en vanlig vareavgift, der avgiftsplikten ligger på innenlandske produsenter og importører. Som nevnt over plikter virksomheter som årlig produserer eller importerer 1 000 kg plastemballasje eller mer, å være medlem av et returselskap. Vi legger til grunn at denne gruppen virksomheter dermed er identifiserbare gjennom sine medlemskap i returselskapene for plastemballasje.

Selskapet Plastretur AS, som er ett av to godkjente returselskap for plastemballasje, har per i dag totalt 3 443 medlemmer, hvorav 543 er produksjonsbedrifter og 2 990 er importører. Medlemmene omfatter både store og små bedrifter fra de aller fleste bransjer. Blant disse kan nevnes Hennes og Mauritz (klær), Orkla (mat mv.), Wilhelmsen Chemicals (kjemikalier), Optimera (bygg), Betonmast (entreprenør), Salmar (fisk), Ringnes (drikkevarer), Blomsterringen (planter), Skeidar (møbler) og L'Oreal (hår, hudpleie).

Tall fra Miljødirektoratet viser at det i 2021 ble tilført om lag 224 000 tonn plastemballasje til det norske markedet.

En avgift på plastemballasje vil dermed gi minst 3 500 avgiftssubjekter, dersom minstegrensen på 1 000 kg plastemballasje årlig også legges til grunn for avgifts- og registreringsplikt. Det er i dag rundt 2 800 virksomheter registrert for alle særavgifter til sammen. En avgift på plastemballasje, med minstegrense, vil derfor mer enn doble antallet registrerte virksomheter. Dette vil kreve betydelige ressurser fra Skatteetaten på kort og lang sikt, knyttet til registrering, kredittvurdering, innkreving, meldingskontroller og utdedede kontroller, og eventuell klagesaksbehandling, behandling av refusjonssøknader og ileggelse av tvangsmulkt. I tillegg kommer ressurser knyttet til informasjon, veiledning og opplæring av Skatteetatens egne medarbeidere, i et svært omfattende avgiftsomfang, på et område som må forventes å være i kontinuerlig utvikling. Det er vår oppfatning av fagmiljøet i Divisjon Brukerdialog, som har ansvaret for særavgifter i dag, ikke vil ha kapasitet til å håndtere disse oppgavene alene, med dagens ressursituasjon.

Ettersom importører av plastemballasje vil utgjøre den langt største andelen avgiftspliktige i dag, må det videre vurderes hvorvidt importørene skal underlegges registreringsplikt, i motsetning til hva som ellers gjelder importører av særavgiftspliktige varer, for å sikre at de fanges opp.



Som kjent fra tidligere utredninger av særavgifter, bør minstegrenser for avgiftsplikt som hovedregel unngås. Minstegrenser kan føre til avgiftsmessige tilpasninger, og øke risikoen for omgåelser og forskjellsbehandling av ellers sammenliknbare virksomheter, og dermed konkurransevridning. Det krever også ressurser fra virksomhetene selv å ta stilling til om deres virksomhet omfattes av avgifts-plikten eller ikke. Videre bør en minstegrense ideelt sett følges opp fortløpende, både fra virksomhetene selv, og fra skattemyndighetene. Dermed påløper det ytterligere administrative kostnader.

En minstegrense kan forsvares dersom den kan bidra til å redusere de administrative kostnadene knyttet til avgiften, som antall avgiftssubjekter og mengden og typene avgiftspliktig plastemballasje. Hvis minstegrense skal anbefales, bør den samsvare med minstegrensen på 1 000 kg årlig, i samsvar med systemet etter avfallsforskriften § 7-5.

Avgrensninger av avgiftsplikten, ved minstegrense som nevnt i punktet her, eller ved eventuelle avgrensninger av hva som omfattes av *emballasje*, vil være nødvendig primært av administrative årsaker. Selv om det i en ideell verden er ønskelig å omfatte all plastemballasje, og alle aktører som bidrar til å bringe plastemballasje inn på det norske markedet, vil dette ikke være praktisk mulig. Om disse avgrensningene vil ha "vesentlige negative virkninger på måloppnåelsen", kommer an på hvor målet settes, og hvilke premisser som ligger til grunn for dette. Hvis målsetningen med en eventuell plastemballasjeavgift baseres på disse avgrensningene, kan vi ikke se at det er grunnlag for å si at de vil ha vesentlige negative innvirkninger på måloppnåelsen.

Dersom det skulle bli aktuelt å innføre en avgift på plastemballasje, bør den etter vårt syn ikke ha noen fritak, utover minstegrensen og det generelle fritaket for utførsel. Fritak kompliserer regelverket, øker den administrative belastningen for avgiftsmyndighetene og de avgiftspliktige, og kan bidra til å uthule avgiftsgrunnlaget. Vi mener dette i særlig stor grad vil gjelde for en eventuell plastemballasjeavgift, som allerede har et svært omfattende og komplekst avgiftsomfang, og et svært høyt antall avgiftssubjekter.

7. Oppsummering

Etter en samlet vurdering av avgiftstekniske hensyn, mulig måloppnåelse og utviklingen i EU på plastemballasjeområdet, er det etter vår vurdering ikke tilstrekkelig sterke holdepunkter for å anbefale en avgift på plastemballasje etter en vareavgiftsmodell. Vi legger vekt på at effekten av en avgift på de formålene den skal ivareta – reduksjon i utslippene av klimagasser ved produksjon og forbrenning av fossil plast, reduksjon av mengden plastemballasje og økt bruk av sekundær råvare – er for usikker, spesielt vurdert opp mot de betydelige administrative kostnadene innføring og forvaltning av en avgift vil medføre.

Vi viser særlig til at det i praksis ikke er mulig, eller i det minste svært utfordrende, for avgiftspliktige virksomheter å kunne fastsette en avgift differensiert etter innhold av materialgjenvunnet vare, når dette innholdet i mange tilfeller ikke er kjent. En avgift uten mulighet for slik differensiering, kan vi vanskelig se at vil ha noen reell miljøeffekt, med mindre avgiften er svært høy.

Videre viser vi til de til dels omfattende kravene fra EU som vil komme i løpet av de nærmeste årene, både til innhold av materialgjenvunnet vare i plastemballasje, og til reduksjon av plastemballasje generelt, og som vi har tro på at blir fulgt godt opp blant annet gjennom de omfattende produsent-ansvarsordningene Norge allerede har for plastemballasje. Så kan det hevdes at en avgift på plastemballasje ville kunne bidra til å oppfylle EUs krav raskere enn uten avgift, og for et mulig EU-krav om reduksjon i mengden emballasjeavfall kan det også vise seg å være et styringseffektivt virkemiddel. Det kan selvsagt ikke utelukkes, men som nevnt over vurderer vi effekten av en avgift som for usikker, spesielt ettersom det eneste reelle alternativet altså ser ut til å være en flat avgift på all plastemballasje, uten mulighet for differensiering – i hvert fall ikke per i dag – og til uforholdsmessig store administrative kostnader.

Vi mener under enhver omstendighet at dagens miljøavgift på drikkevareemballasje bør opprettholdes slik den er, for drikkevareemballasje av plast.



Når det etableres ny kunnskap, som for eksempel analyser som viser klimaeffekten av redusert plastemballasje og økt bruk av materialgjenvunnet plast, sammen med evalueringer og erfaringer fra Storbritannia og Spania, vil det være mulig å vurdere en eventuell avgift på nytt. Videre vil endelig vedtak av emballasjeforordningen, som er ventet våren 2024, gi verdifull kunnskap. Det kan også være naturlig å se nærmere på om det er enkelte segmenter innenfor plastemballasjespekteret som er særlig egnet for en avgift.

Også når det gjelder fastsettelse av innhold av materialgjenvunnet råvare, vil evalueringer og erfaringer fra Storbritannia og Spania forhåpentligvis kunne bidra til kunnskap om hvordan avgiftspliktige virksomheter kan innhente denne typen informasjon. Det samme gjelder erfaringer fra bruk av EUs metodikk for måling av materialgjenvunnet innhold i plastflasker, som er ventet vedtatt i juni 2023.

Vennligst oppgi vår referanse ved henvendelse i saken.

Med hilsen

Linn M. Humerfelt
underdirektør
Juridisk avdeling
Skattedirektoratet

Tore K. Flæte

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg: Miljødirektoratet, «Beskrivelse av EU-regelverk knyttet til plastemballasje og alternativer til avgift»